

**DAS RINGEN DER REGIERUNG HELD
UM DIE STELLUNG BAYERNS IM REICH**

von
Erika Schnitzer
aus
Nördlingen

DAS RINGEN DER REGIERUNG HELD UM DIE STELLUNG BAYERNS IM REICH

Inaugural-Dissertation
der Philosophischen Fakultät
der Friedrich-Alexander-Universität
Erlangen-Nürnberg

vorgelegt

von

Erika Schnitzer

aus

Nördlingen



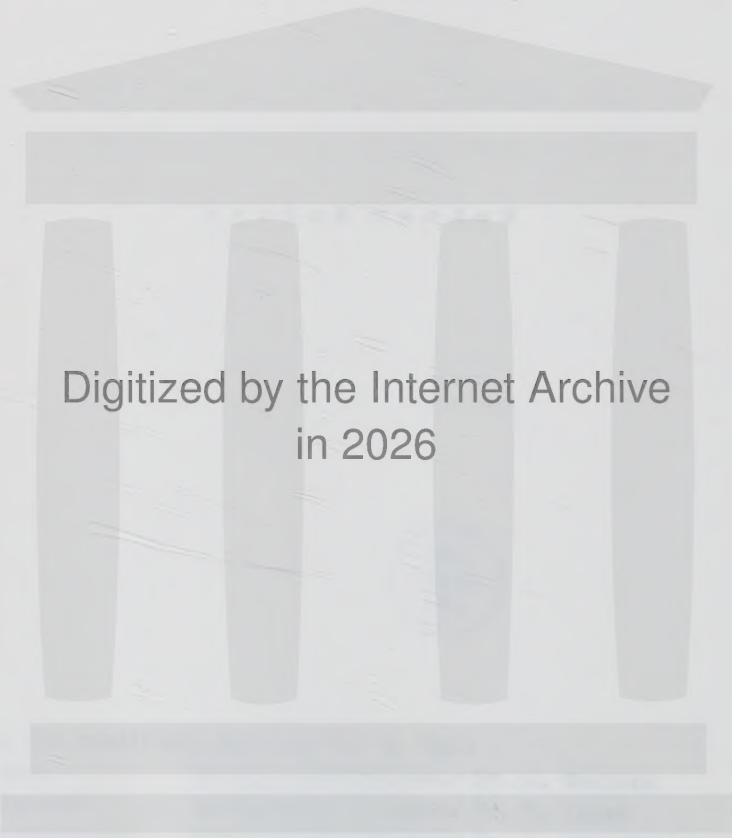
Tag der mündlichen Prüfung: 21. 6. 1968

Dekan: Universitätsprofessor Dr. A. Heubeck

Referent: Universitätsprofessor Dr. H. Lades

Korreferent: Universitätsprofessor Dr. G. Pfeiffer

Meiner Mutter



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546207_0025

V o r w o r t

Das Thema der vorliegenden Arbeit wurde angeregt durch eine Studie über die verfassungsrechtliche Situation in den Vereinigten Staaten von Amerika, wie sie sich nach der großen Wirtschaftskrise in der Ära Roosevelt präsentierte. Eine Beschäftigung mit der bayerischen Szene versprach hier eine Erweiterung des Gesichtskreises, eine Bereicherung von der theoretischen Seite her. Es ist als typisches Zeichen der bayerischen Politik zu werten, daß die unter dem Vorzeichen des Pragmatismus erfolgte Ausweitung der bundesstaatlichen Sphäre ihren Gegenpart in einer ideologisch begründeten Eigenstaatlichkeitstheorie fand, die eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit der Verfassung im Gefolge haben mußte.

An dieser Stelle möchte ich meinem Dank Ausdruck geben für die wertvollen Anregungen, die hilfsbereite Unterstützung und das überaus freundliche Entgegenkommen, das ich von allen Seiten bei der Fertigstellung der Arbeit erfuhr. Insbesondere fühle ich mich den Herren Professoren Dr. Lades, Dr. Pfeiffer, Dr. Deuerlein (Erlangen-Nürnberg) und Herrn Dr. Förtsch (Erlangen) verpflichtet, die mir bei der Konzipierung und Durchführung der Arbeit entscheidende Hilfestellung zukommen ließen. Von großer Bedeutung war für mich die wohlwollende und sehr liebenswürdige Unterstützung, die ich von seiten des bayerischen Ministerpräsidenten, Herrn Dr. Goppel, erfuhr, dem ich vor allem die Verbindung zur Familie Dr. Held verdanke. Hervorheben möchte ich des weiteren die allzeit freundliche Aufnahme meiner Wünsche durch Herrn Professor Dr. Abelein (Regensburg). Von Herrn Professor Dr. Bauch (Eichstätt) wurde mir in entgegenkommender Weise Einsichtnahme in den Nachlaß von Prälat Dr. Wohlmuth gestat-

tet. Allen beteiligten Dienststellen der Archive danke ich hier für ihre Mühewaltung, im Geheimen Staatsarchiv München Herrn Archivdirektor Dr. Schottenloher, Herrn Oberarchivrat Dr. Weis und Frl. Bayer, im Allgemeinen Staatsarchiv München Herrn Archivrat Dr. Busley, im Bundesarchiv Koblenz Herrn Oberarchivrat Dr. Boberach und im Landtagsarchiv München Herrn Direktor Ströbele.

Abkürzungsverzeichnis

ArchÖffR	Archiv des öffentlichen Rechts
BA	Bundesarchiv zu Koblenz
B StA (Abt. I)	Bayerisches Staatsarchiv
BVP	Bayerische Volkspartei
DDP	Deutsche Demokratische Partei
DNVP	Deutschnationale Volkspartei
DVP	Deutsche Volkspartei
FAG	Finanzausgleich
Geh. StA Mchn	Geheimes Staatsarchiv München
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
JbÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
MF	Bayerisches Staatsministerium der Finanzen
MIInn	Bayerisches Staatsministerium des Innern
MRP	Ministerratsprotokoll
MW	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft
NHR	Nachlaß Held Regensburg
NWE	Nachlaß Wohlmuth Eichstätt
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RRV	Reichsratsverhandlungen
RTV	Reichstagsverhandlungen
RV	Reichsverfassung
SA	Sturmabteilung der NSDAP
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SS	Schutzstaffel der NSDAP
StGH	Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich
Sten.Ber.	Stenographische Berichte
VBL	Verhandlungen des Bayerischen Landtags
VU	Verfassungsurkunde (Bayern)

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Einleitung.....	7
I. Der bayerische Föderalismus.....	8
II. Zur Person Helds.....	18
III. Die Stellungnahme Bayerns zur Weimarer Verfassung.....	33
1. Entstehung der Verfassung.....	33
2. Inhalt der Verfassung.....	38
a) Einschränkung der Zuständigkeiten der Länder.....	38
b) Schwächung des Einflusses der Länder auf die Willensbildung im Reich.....	42
c) Die Schaffung einer unabhängigen Reichsregierung.....	45
IV. Die Regierung Held in der programmatischen Auseinandersetzung um die Reichsreform....	50
1. Die Regierungsdenkschriften von 1924 und 1926.....	53
a) Reservatrechte.....	58
b) Gesetzgebungs- und Verwaltungs- zuständigkeiten.....	63
c) Echo auf die Denkschriften.....	68
2. Die Länderkonferenz.....	79
a) Vorgeschichte.....	79
b) Bayern auf der Länderkonferenz.....	88
c) Der Verfassungsausschuß der Länderkonferenz.....	100
d) Die Unterausschüsse des Verfassungs- ausschusses der Länderkonferenz.....	107
e) Ergebnis der Verhandlungen.....	124

V.	Die Regierung Held in der politischen Auseinandersetzung mit der Reichsregierung.....	133
1.	Die Finanzen.....	142
a)	Einsparungen durch Verwaltungsvereinfachung.....	145
b)	Erschließung neuer Steuerquellen innerhalb der Landeszuständigkeit..	172
c)	Hilfe seitens des Reiches.....	178
d)	Erfüllung der vertragsmäßigen Ansprüche Bayerns aus der Eisenbahn- und Postabfindung.....	210
2.	Notverordnungen.....	226
VI.	Bayern und der Staatsstreich in Preußen..	239
	Schlußbetrachtung.....	254

EINLEITUNG

Die bundesstaatliche Gliederung eines Staatswesens, die als eine Zwischenlösung von unitarischer und staatenbündischer Ausgestaltung Elemente beider Ordnungen enthält, bringt es mit sich, daß die in der Verfassung festgelegte Aufteilung mehr als in Staaten einheitlicher Prägung von den tatsächlichen Machtverhältnissen beeinflußt und bestimmt wird. Eine latente Spannung kennzeichnet die Beziehungen der Glieder zu der umfassenden Bundesgewalt. Die Austragung dieses Widerstreites schlägt sich nieder in einer Stärkung der gliedhaften oder der einheitsstaatlichen Komponente oder optimal in einer "balance of power".

Das in der Weimarer Verfassung bereits angelegte Spannungsverhältnis fand seinen natürlichen Ausdruck in dem Gegensatz Bayern - Reich. Auf zwei Ebenen, die nicht unabhängig voneinander bestehen konnten, wurden die Auseinandersetzungen geführt: einmal auf dem Gebiet der Verfassungspolitik, d.h. innerhalb des von der Verfassung vorgesehenen Rahmens und zum anderen auf dem Gebiet der Verfassungsreform, die dem politischen Kräftespiel Länder - Reich eine neue Grundlage schaffen sollte. Die sich ergebenden wechselweisen Rückwirkungen sollen in der vorliegenden Arbeit deutlich gemacht werden.

Die Regierung Held wurde hier gewählt, da diese Zeitspanne die in der Weimarer Republik einzige verhältnismäßig normale Verfassungsperiode umfaßt und von der personellen Seite her eine einheitliche Regierungspolitik voraussetzen läßt. Die Jahre 1924 - 1932 fallen überdies beinahe mit der von Regierungsseite aus betriebenen Verfassungsreform zusammen, sie enthalten den Beginn, den Höhepunkt der ganzen Reformbestrebungen in den Jahren 1928 - 1930 und ihr unrühmliches Ende.

I. Der bayerische Föderalismus

Bayern war es durch seine geographische Geschlossenheit, seine materielle Bedeutung als zweitgrößtes Land, und nicht zuletzt durch die Begabung seiner Herrscher, die moderne Realpolitik betrieben und - "auf staatliche Erweiterung und Assimilation verschiedenartigster Völkstämme¹⁾ bedacht" - einen extrem unitarischen Staat aufzubauen,²⁾ gelungen, ein wirkliches und in sich selbst befriedigtes Selbstbewußtsein auszubilden:³⁾ "das Bewußtsein, daß man innerhalb des Ganzen noch etwas Besonderes darstellt".⁴⁾ Die Bildung einer starken Staatstradition mußte das Verlangen nach Selbstbestimmung mit sich bringen. Seinen konkreten Niederschlag fand diese Haltung in dem "Bayerischen Problem",⁵⁾ das in der Geschichte Deutschlands seit mehr als einem Jahrtausend mitschwingt⁶⁾ und nun durch die Entwicklung im letzten Jahrhundert zur Zusammenfassung und zur Vereinheitlichung erneut in den Vordergrund trat. Es ist die Frage nach der Vereinbarkeit von Eigenleben und Gemeinschaft.

Bayerns Antwort auf diese Frage war der Föderalismus, der mit seiner allezeit lebendig gebliebenen Tradition hier so sehr zu einem integralen Bestandteil des tåglichen

1) Anders Koch-Weser, Erich, Einheitsstaat und Selbstverwaltung, Berlin 1928, S. 14.

2) Becker, Otto, Weimarer Reichsverfassung und nationale Entwicklung, Berlin 1931, S. 102: "Der bayerische Staat ist der preußische Staat des Südens,..."

3) Müller, Karl A., Das bayerische Problem in der deutschen Geschichte, München 1931, S. 32. Dahingehend auch die Worte Bismarcks, zitiert ebd. Dazu auch Gollwitzer, Heinz, Bayern 1918-1933 in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 3.Jg., Stuttgart 1955, S. 374.

4) Worte Dietrich Schäfers, zitiert bei Müller, K., Das bayerische Problem, S. 32.

5) v. Aretin, Erwein, Das bayerische Problem, München 1924.

6) Vgl. Preuß, Hugo, Um die Reichsverfassung von Weimar, Berlin 1924, S. 101.

chen Lebens, des politischen Handelns und des Geschichtsverständnisses herangewachsen war, daß er - dem amerikanischen Föderalismus vergleichbar - als "Glaubenssatz"¹⁾ anerkannt wurde. Es war ein Föderalismus, stark dem Historischen verhaftet, inhaltlich variabel bis zu einem gewissen Grade, in erster Linie auf Erhaltung des staatlichen Eigenlebens ausgerichtet.

Bedroht gewesen war Bayerns staatliche Existenz in der jüngsten Vergangenheit durch die preußische Hegemonie. Bayerns Einstellung zum preußisch-deutschen Problem mußte also über das Wesen seines Föderalismus entscheiden. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, die Art des bayerischen Föderalismus zu kennen. Eine kraftvolle dynastische Herrschaft und Überlieferung, die auch nach dem Zusammenbruch noch lange - besonders auf dem kulturellen Sektor - nachwirken sollte, hatte hier einen Staatsföderalismus hervorgebracht, der vornehmlich getragen war von einem einmalig ausgeprägten Stammesbewußtsein. Ein reiner Stammesföderalismus hätte zusammen mit dem "echten" Föderalismus die gleiche Zielsetzung teilen müssen, nämlich die Zerschlagung des preußischen Staates, denn der Weiterbestand des preußischen Staates ließ die drei Elemente des echten Föderalismus, die zugleich Voraussetzung für das Funktionieren eines genossenschaftlichen Föderalismus waren, Gleichheit, Gleichberechtigung, Gleichgewicht, nicht zur Verwirklichung kommen.²⁾

Nach dem Zusammenbruch von 1918 neigten zwar zeitweise die bayerischen Vertreter³⁾ und später die

1) Brecht Arnold, Federalism and Regionalism in Germany, The division of Prussia, New York 1945, S. 3.

2) Schulz, Gerhard, Zwischen Demokratie und Diktatur, Berlin 1963, Bd. 1, S. 13.

3) Eisner in seiner Regierungserklärung vom 15.11.1918. Siehe dazu Schade, Franz, Kurt Eisner und die bayerische Sozialdemokratie, Schriftenreihe der Forschungsstelle der Friedrich-Ebert-Stiftung, Hannover 1961, S. 70 und auf der Reichskonferenz vom 25.11.1918. Siehe dazu Zimmermann, Werner, Gabriel, Bayern und das Reich 1918-1923. Der bayerische Föderalismus zwischen Revolution und Reaktion, München 1953, S. 31. So auch Beyerle, Konrad, Föderalistische Reichspolitik, München 1924, S. 21.

BVP - in würdiger Nachfolge von Constantin Frantz - einem Gleichgewichtsföderalismus zu,¹⁾ der zuerst vom Frankfurter Parlament und dann 1918 von Hugo Preuß aufgegriffen worden war, als sie einer Zerschlagung Preußens das Wort redeten. Sie wünschten ein gewisses Maß an Gleichartigkeit, damit Preußens Vormacht ein Ende fände, aber nicht um einen engeren Zusammenschluß den Weg zu ebenen. Sobald sich dieser Grundsatz auch gegen den Bestand des bayerischen Staates auszuwirken schien, widersprach man²⁾ sehr energisch Carl Schmitt's These, daß ein jeder Bund auf einer "substantiellen Gleichartigkeit" beruhe, "welche eine konkrete, seinmässige Übereinstimmung der Gliedstaaten begründe".³⁾

Der bayerische Föderalismus mußte also im Selbstinteresse auch für den Bestand des preußischen Staates eintreten. Das war die Linie, die der bayerische Gesandte, Dr. Ritter von Preger, vertrat bei den Beratungen zur Weimarer Verfassung.⁴⁾ Er zeigte sich keineswegs erfreut, als Preuß ihm die Aussicht eröffnete, die preußische Hegemonie in Wegfall geraten zu lassen. Denn sofort ergab sich die Frage, wie Preußen als größtes Land, das 2/3 des Reichsganzen ausmachte, eingeordnet werden sollte, und zwar ohne Vergewaltigung Preußens oder der anderen Länder. Eine Stellung,

1) "Bundesstaaten von ungefähr gleichem materiellem Gewichte" notwendig, denn eine allzu große Disproportion macht die "rechtliche Gleichheit der Bundesglieder in der Praxis illusorisch". Frantz, Constantin, Deutschland und der Föderalismus, in: Summa-Schriften, Nr. 1, Hellerau 1917, S. 49. Siehe dazu auch Bilfinger, Karl, Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, in: Veröffentlichungen der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 1, S. 38.

2) Das BVP-Programm vom Dezember 1918 lehnt zwar die preußische Hegemonie ab, spricht aber nicht direkt von einer Aufgliederung. Salomon, Felix, Die deutschen Parteiprogramme, in: Quellensammlung zur Deutschen Geschichte, Heft 3. Von der Revolution bis zum Neuen Reichstag 1918 - 1920, 3. Aufl., Leipzig, Berlin 1920, S. 60.

3) Schmitt, Carl, Verfassungslehre, München 1928, S. 376; Schulz, Gerhard, Demokratie, S. 14.

4) Schwend, Karl, Bayern zwischen Monarchie und Diktatur, München 1954, S. 76.

die seinem tatsächlichen Größenverhältnis gerecht geworden wäre, hätte die Idee des Bundesstaates ad absurdum geführt. Ein deutscher Bundesstaat ohne preußische Hegemonie war nur durch Zurücksetzung und Einschränkung Preußens zu verwirklichen. Es mußte also verzichten auf seine Stellung als Präsidialmacht und mußte noch weitere Benachteiligungen in Kauf nehmen, wogegen Bayern weiterhin Sonderrechte für sich in Anspruch nahm. Diese Sonderrechte waren in erster Linie der Grund, weshalb Bismarcks Werk Bayerns Denken in Bann hielt. Bayern war einer Hegemonie Preußens nicht sonderlich zugetan, im Gegenteil. Wie bekannt, wirkte sich dieser hegemoniale Föderalismus durchaus unitarisch aus,¹⁾ aber für Bayern war er trotzdem erträglicher als die Weimarer Staatsform, beschönigt wie er war und schmackhaft gemacht durch verschiedene partikuläre Sonderrechte,²⁾ die Bayern als unbedingt notwendige Sicherung seines Eigenlebens ansah.

Wenn man die Dennewitz-Formulierung gebraucht, wonach der Föderalismus "einen Zusammenschluß von Teilen unter unbedingter Aufrechterhaltung des Eigenlebens dieser Teile" erstrebt,³⁾ so ist die bayerische Haltung als eindeutig föderalistisch zu bezeichnen.⁴⁾ "Das Wollen der Freiheit in Bindung aus Freiwilligkeit"⁵⁾ war das bayerische Leitmotiv. Und selbst wenn man die "Kräfte, die auf eine Stärkung des

-
- 1) Dennewitz, Bodo, Der Föderalismus. Sein Wesen und seine Geschichte, Hamburg 1947, S. 141.
Anders Triepel, Heinrich, Die Hegemonie, Stuttgart 1938, S. 567, der im Unitarismus den "größte(n) Feind hegemonialer Bestrebungen" sieht.
 - 2) Anschütz, Gerhard, Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, in Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, Heft 1, Berlin 1924, S. 15.
 - 3) Dennewitz, B., a.a.O., S. 95.
 - 4) Koellreutter, Otto, Der deutsche Staat als Bundesstaat und als Parteistaat, in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Nr. 51, Tübingen 1927, S. 13.
 - 5) Dennewitz, B., a.a.O., S. 48.

Bundes hinzielen", als "echt föderalistisch" bezeichnet und die, welche "auf eine Stärkung der Gliedstaaten hinarbeiten", als "partikularistisch" klassifiziert,¹⁾ so kann man deswegen die bayerische Haltung noch nicht partikularistisch nennen. Denn obschon diese eine Stärkung der Gliedstaaten erstrebte, war man noch weit davon entfernt, das Eigenleben im Partiellen vorrangig zu fordern.²⁾ Bayern war durchaus willens, sich unter das "Bündisch-Gemeinsame" unterzuordnen; der Bund als solcher wurde bejaht.³⁾

Abweichungen ins Separatistische gar, blieben Episoden aus der Krisenzeit.⁴⁾ Nach den Vorgängen vom 18. Oktober 1918 ergab sich keine Gelegenheit mehr, in Bayern eine ernst zu nehmende separatistische Tendenz zu vermuten. Und selbst während der Revolutionswirren bezeichnete sich Bayern immerhin noch als Mitglied der Vereinigten Staaten Deutschlands.⁵⁾

Das diesbezügliche Vokabular verschwand aber nie ganz von der politischen Bühne. Von manchen als Beweis für die in Bayern herrschende "politische Minderheitspsychologie" angesehen,⁶⁾ diente es Bayern ganz bewußt als Ausdruck der Entrüstung und als Mittel der Erpressung. Wenn z.B. Held im Landtag erklärte: "Bayern ...läßt sich seine eigene Staatlichkeit nicht nehmen. Wenn wir dazu gezwungen sind, sind wir bereit, bis zur äußersten Konsequenz zu gehen,"⁷⁾ glaubte man allgemein, daß von Sezession die Rede war. Held konnte sich nicht im Unklaren sein über

1) Dennewitz, B., a.a.O., S. 100.

2) Vgl. Definition bei Koellreutter, Der deutsche Staat, S. 10.

3) Anders Anschütz, G., Der deutsche Föderalismus, a.a.O., S. 23: Der "bayerische Föderalismus (ist) zumindestens 50 % Partikularismus...Er dient nicht gemeinsamen Interessen aller oder vieler Länder, vielmehr Sonderinteressen, den Sonderinteressen des Landes Bayern..." Auch für Hugo Preuß war Bayern "Stimmführer...(eines) reichsverderblichen Partikularismus". Geleitwort zu Fick, Friedrich, Reichseinheit oder Föderalismus, Würzburg 1925.

4) Siehe dazu Hilpert, Friedrich, Die Grundlagen der bayerischen Zentrums politik 1918-1921, Berlin 1941.
(Fortsetzung)

die Wirkung seiner Worte und gebrauchte sie sicher absichtsvoll. Am nächsten Tag stellte sich dann heraus, daß unter "äußerster Konsequenz" lediglich das Ausscheiden der BVP aus der Reichsregierung gemeint war.¹⁾ Bezeichnend war, daß unter der Regierung Held der Adressat solcher Tiraden nicht das Reich oder Preußen war, sondern in erster Linie die bayerische Öffentlichkeit. Sie zu beruhigen, ihr klar zu machen, daß die bayerische Regierung die Interessen des Landes zu wahren gedachte und durch diese Beeinflußung der öffentlichen Meinung ihre Stellung zu festigen, war der Hauptzweck der Held'schen Kraftproben.²⁾

Partikularistische Abweichungen waren dagegen in der Folgezeit noch öfters zu verzeichnen. Aber auch hier muß unterschieden werden zwischen Grundsatz und Taktik. Bayern war nicht abgeneigt, durch Überforderung sich wenigstens ein Minimum an Vorteilen zu sichern. Und waren diese Vorteile nicht für alle Länder zu erreichen, war man durchaus entschlossen, seine Ansprüche im Alleingang durchzusetzen. Hier kommt die "ausgesprochen egoistische Note", die Dennewitz als Merkmal des Partikularismus ansieht, zum Durchbruch.³⁾ Die Forderung nach Partikularrechten zeigt eine sich dem Bundesstaat abkehrende Tendenz an. Die Entwicklung während der Weimarer Republik ist gleichzusetzen mit dem Aufstieg eines negativen Föderalismus, der sein Ziel nicht mehr in einer erhöhten Mitbestimmung des bundesstaatlichen Willens sah, sondern in der Sicherung der bundesfreien Sphäre. Dieser "negative Föderalismus" bewegte sich hart an der Grenze des Partikularismus, und in Verbindung mit der Forderung nach Partikularrechten, die seiner Eigenstaatlich-

(Fortsetzung)

- 5) Fleischmann, Max, Verfassungserbgut von Reich zu Reich, in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Nr. 55, Tübingen 1928, S. 10.
- 6) Honegger, Hans, Das bayerische Problem, in: Archiv für Politik und Geschichte, Heft 4, 2.Jg., Berlin 1924, S. 434.
- 7) VBL, Sten.Ber., Bd. 6 vom 9.11.1926.

1) VBL, Sten.Ber., Bd. 6 vom 10.11.1926.

2) Aufzeichnung vom 13.11.1926 in der Reichskanzlei über Anruf des Gesandten v.Haniel. BA R 43 I/2388 pag. 215.

3) Dennewitz, B., a.a.O., S. 102.

keit entsprechenden Nachdruck verleihen sollte, mußte er tatsächlich als solcher angesehen werden.¹⁾ Es muß aber festgehalten werden, daß dies nicht das Leitmotiv der bayerischen Politik war. Bayerns Bemühungen galten in erster Linie der Stärkung der gliedhaften Komponente der Weimarer Verfassung, die nach seiner Ansicht in diesem Verfassungswerk zu kurz gekommen war.²⁾

Allein die Tatsache, daß der Föderalismus den Interessen des bayerischen Staates äußerst dienlich war, seinen landespolitischen und sagen wir auch egoistischen Plänen entsprach, bedeutet noch nicht, daß Bayern den Föderalismus als staatsbildendes Prinzip weniger deutlich empfunden hätte. Von Interesse ist hier, die von Besson³⁾ erarbeitete Differenzierung zwischen dem feineren oder staatlichen Föderalismus und dem gröberen oder politischen Föderalismus, wie er z.B. in Preußen beheimatet war. Das Ziel des letzteren war es in erster Linie, den politischen Einfluß in vollem Umfang in dem jeweiligen Land zu erhalten. Bayerns Variante des Föderalismus befand sich nur teilweise in Einklang mit dem föderalistischen Denken seiner Zeit. Der Föderalismus, wie er hauptsächlich von und im Interesse der Länderregierungen propagiert wurde, hatte sich durchgesetzt. Den Worten von Stier-Somlo⁴⁾ zufolge wurde während der Weimarer Zeit das Wesen des Föderalismus nicht mehr darin erblickt, einen Bund im Sinne einer Willensübereinstimmung koordinierter und grundsätzlich gleichberechtigter Gliedstaaten zu schließen, vielmehr beschränkte sich die föde-

1) Becker, Walter, Föderalistische Tendenzen im deutschen Staatsleben seit dem Umsturze der Bismarckschen Verfassung, Breslau 1928, S. 8. Nawiasky, Hans, Die föderalistische Ausgestaltung der Reichsverfassung, zitiert bei Honegger, H., Das bayerische Problem, S. 437.

2) Zutreffend auf die bayerische Situation ist jener Ausspruch von Triepel: "Föderalismus nicht nur um der Freiheit, sondern auch um der Einheit willen." Triepel, Heinrich, Der Föderalismus und die Revision der Weimarer Reichsverfassung, in Zeitschrift für Politik, Bd. 14, Berlin 1923, S. 210.

3) Besson, Waldemar, Württemberg und die deutsche Staatskrise 1928 - 1932, Stuttgart 1959, S. 90.

(Fortsetzung)

ralistischen Tendenzen darauf, zu einer größeren Selbständigkeit und größeren Teilnahme der Gliedstaaten an der Bildung des Reichswillens innerhalb einer durch ein Reichsverfassungsgesetz begründeten Reichsgewalt zu gelangen.¹⁾ Die Streitfrage betraf demzufolge den Grad der Selbständigkeit und das Maß der Teilnahme der Gliedstaaten an der Bildung des Reichswillens, wobei es Bayern überhaupt mehr auf die Exemption, die Freiheit vom Reich ankam.²⁾ Die Ansichten selbst innerhalb des staatlichen Föderalismus divergierten weit voneinander, so daß Bayern neben den Unitaristen und den Vertretern eines echten Föderalismus auch Gegner im eigenen Lager fand.

Der eigentliche Träger des bayerischen Föderalismus war vor allem und von alters her die Bürokratie. Sie verfocht eine Sache, die im Volke längst nicht mehr so stark empfunden worden wäre, hätte sie dort nicht einer tief konservativen Gefühlswelt entsprochen, die, zusammen mit einer konstanten latenten antipreußischen Stimmung vereinfacht als reichsfeindliches Sentiment, auch im neuen Reich zutage trat.³⁾ Es würde hier zu weit führen, die Unterschiede regional untersuchen zu wollen. Auf der Hand liegt es, daß vor allem in Franken, in Schwaben und in der Pfalz das bayerische Vaterland mit größerer Distanzierung betrachtet wurde⁴⁾ als in Altbayern.

Eine weitere Differenzierung ist auch bei den verschiedenen Berufsgruppen festzustellen. Das Bauerntum, das Kleinge-

(Fortsetzung)

- 4) Stier-Somlo, Fritz, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1, Berlin 1924, S. 373.

1) Anders Beyerle, K., Föderalismus, S. 128.

2) Anschütz, G., zitiert bei Koch-Weser, E., Einheitsstaat und Selbstverwaltung, S. 23.

3) "Bayern den Bayern!" Schlußsatz des BVP-Gründungsprogramms vom 12.11.1918, Salomon, F., Parteiprogramme, S. 61.

werbe und die handwerklichen Berufe bezeugten stets den Willen zur ungeschmälernten staatlichen Aufrechterhaltung Bayerns. Anders sah es bei den großen Industrieverbänden und den karitativen Organisationen aus. Das wirtschaftliche Motiv war hier ausschlaggebend, eine Annäherung ans Reich zu suchen.¹⁾ Interessanterweise ergab sich hier ausgerechnet während der Wirtschaftskrise eine Annäherung an die Haltung der bayerischen Regierung.²⁾

Dasselbe Motiv, das im Laufe der Jahre unter der steigenden Finanznot an Gewicht gewann, blieb auch bei den Selbstverwaltungsorganen des Landes nicht ohne Einfluß.³⁾ Es zeigte sich, daß die Regierung keineswegs auf die Loyalität ihrer untergeordneten Organe rechnen konnte. Die Gefahr war gegeben, daß sich die Gemeinden, wie auch die größeren Städte, insbesondere Nürnberg, dem Reiche zuwenden würden in der Hoffnung auf eine finanzielle Besserstellung. Im Gegensatz zu den außerbayerischen Organisationen kann jedoch festgestellt werden, daß die Mehrheit

(Fortsetzung)

- 4) Eine Wahrnehmung, der auch v. Aretin Ausdruck verlieh, als er schrieb: "Politisch war es interessant, die schroffe Grenze zwischen der Oberpfalz und dem protestantischen Oberfranken zu beobachten. In der Oberpfalz warf man der Regierung vor, in Berlin zu leise zu sein, in Oberfranken aber ging die Meinung ungefähr dahin, daß Berlin hilfsbereit sei, die bayerische Regierung aber nur für die Wahlkreise der Bayerischen Volkspartei Sorge und die protestantischen Bezirke gewissermaßen absichtlich verrecken lasse." v. Aretin, E., Krone und Ketten. Erinnerungen eines bayerischen Edelmannes, München. 1955, S. 52 zitiert bei Gollwitzer, H., Bayern 1918-1933, S. 373.

1) Ministerratsprotokoll vom 20.1.1926.

2) Schreiben des Präsidenten der Industrie- und Handelskammer München an Held vom 13.7.1931. Schreiben des Präsidenten der Bayerischen Handelsbank vom 26.8.1931, Geh. StA Mohn, MA 103301.

3) "Auch die Gemeinden seien nicht föderalistisch, sondern ganz auf den Gedanken ihrer Selbständigkeit eingestellt, als deren nächsten Gegner sie den Staat empfänden." MRP vom 20.1.1926.

der bayerischen Wirtschaftsverbände und Städte auf dem Boden der föderalistischen Politik der Staatsregierung stand.¹⁾

Ein ziemlich einheitliches Bild wies dagegen die Haltung der Parteien auf. Unter den verfassungsbejahenden Parteien waren es allein die liberale und die sozialdemokratische Partei, die sich als zurückhaltend im Kampfe um die bayerischen Belange erwiesen. Die Sozialdemokratie bezeichnete es als ihre vornehmste Aufgabe, die willige Einordnung Bayerns in das Gefüge der deutschen Republik herbeizuführen. Hört der bayerischen Staatlichkeit im wahrsten Sinne des Wortes war jedoch die bayerische Volkspartei, die, zu diesem Zweck gegründet, dieses Ziel als regierungstragende Partei über einen Zeitraum von zwölf Jahren auch aktiv verfolgen konnte. Sehr eng war diese Partei mit der Bürokratie des Landes verbunden. Wiederholt stellte sie verdiente Männer der Verwaltung an die höchste Stelle im Staat.

1) VBL, Sten. Ber., Bd. 1 vom 8.7.1924

II. Zur Person Helds

Mit dem Ministerium Held, das am 2. Juli 1924 ins Amt trat, wurden die innerbayerischen Verhältnisse stabilisiert¹⁾ und die Beziehungen zum Reich normalisiert. Die Regierung versuchte Bayern wieder jenes Ansehen zu verschaffen, das die Voraussetzung für den Erfolg einer bundesstaatlichen Politik war.²⁾ Die "Wiederherstellung des Gleichgewichts Berlin-München" wurde als Helds persönliches Verdienst angesehen.³⁾ Durch das Bekenntnis zur Verfassung⁴⁾ wurde eine aktive und von allen Seiten ernst zu nehmende Revisionspolitik der Verfassung ermöglicht, die dem ganzen Jahrzehnt sein Gepräge geben sollte. Das Ende der Regierung Held fällt mit dem Beginn eines neuen Regimes im Reich zusammen, das sich nicht mehr mit einer Reform der Verfassung aufhält, sondern sich über diese hinwegsetzt und das Ende des Weimarer Reiches und seiner Länder herbeiführt.

Helds Persönlichkeit war dazu geschaffen, seiner Regierung Bestand und krisenfreie Tätigkeit zu sichern.⁵⁾ "Beneidenswerte rednerische Gewandtheit, taktische Klugheit" wurden ihm bestätigt.⁶⁾ Er galt als "überragender Kopf

1) Das Kabinett Held hat "außerordentlich viel für die Festigung der politischen Verhältnisse in Bayern getan... (I)n den großen Linien war die Politik Dr. Helds in Bayern folgerichtig und für das Land von Segen." So die Germania, zitiert in Pressestimmen aus anderen Lagern zu den politischen Vorgängen in Bayern in: Mitteilungen für die Vertrauensleute der Bayerischen Volkspartei Nr. 9, 7.Jg., München 1930, S. 164.

2) Zu Dr. Helds Geburtstag in: Bayerische Staatszeitung, Nr. 129 vom 6.6.1928.

3) Glückwunschschreiben des früheren Reichswehrministers Dr. Geßler in: Bayerische Staatszeitung, Nr. 130 vom 8.6.1928.

4) VBl, Sten.Ber., Bd. 1 vom 2.7.1924.

5) Siehe dazu Schwend, K., Bayern, S. 271 ff.

6) Brief v. Knillings an den bayerischen Gesandten beim Vatikan vom 3.7.1924, angeführt bei Franz-Willing, Georg, Die bayerische Vatikanengesandtschaft 1803-1934, München 1965, S. 201.

von glänzender Begabung", der "von niemand in der Partei annähernd ersetzt werden" könnte.¹⁾ Seine Fähigkeiten verschaffen ihm auch bei der Opposition Anerkennung.²⁾ Das Witzwort von der "permanenten Heldenverehrung" entbehrt nicht ganz der Wahrheit.

Held wurde als "Mann des Erfolgs" gefeiert,³⁾ weil er ausgleichend zu wirken verstand. Dieser Charakterzug war es aber auch, vor dem nicht einmal die wohlwollende Kritik seiner Freunde haltmachte. Hatte schon Helds Vorgänger im Amt, v.Knilling, in seiner Veranlagung die Neigung zu "halben Kompromissen" vermutet, die ihm möglicherweise die nötige Entschlußkraft rauben könnte,⁴⁾ so führte der Held nahestehende Finanzminister Krausneck in einem Schreiben an Prälat Wohlmuth diesen Gedanken weiter aus.⁵⁾

1) Brief Dr. Krausnecks an Prälat Dr. Wohlmuth vom 26.12.1925, Nachlaß Wohlmuth, Eichstätt.

2) VBL, Sten.Ber., Bd. 6 vom 1.6.1927.

3) Aussage der Vossischen Zeitung, zitiert in: Zu Dr. Helds Geburtstag in: Bayerische Staatszeitung Nr. 129 vom 6.6.1928.

4) Brief v.Knillings an den bayerischen Gesandten beim Vatikan vom 3.7.1924, Franz-Willing, G., Vatikan-gesandtschaft, S. 201.

5) Brief Krausnecks an Wohlmuth vom 26.12.1925, NWE.: "...seine übergroße Herzensgüte und sein Bestreben, aller Beifall zu gewinnen, könnte ihm zum Verhängnis werden. Die Fälle sind nicht selten, wo er in mündlichen Unterredungen gewisse Aussichten eröffnet, an deren Verwirklichung gar nicht zu denken ist. Man wird stutzig und zweifelt an seiner Verlässigkeit. Ich möchte dringend wünschen, daß sich seine treue kirchliche Gesinnung auch innerlich verankere, so daß die ganze Amtsführung unter dem strengsten Verantwortungsgefühl vor dem höchsten Richter steht. Der Sinn und Zweck unseres kurzen Lebens ist doch schließlich nicht der politische Erfolg, sondern die innere Reife in der Richtung auf unser übernatürliches Ziel. Hätte H. (Held) diese Einstellung, er wäre ein Staatsmann, wie wir ihn seit langem nicht mehr gehabt hätten."

Eine hervorragende Persönlichkeit wie die Helds, die in den Augen des Betrachters leicht verklärte Züge annimmt, erscheint durch eine solche kritische Beurteilung differenzierter und plastischer. Es wird einer umfassenden Untersuchung vorbehalten sein, die Beziehungen zwischen Helds weltanschaulicher Gebundenheit und seinem politischen Wollen aufzuzeigen. Die Frage soll jedoch schon hier gestellt werden, ob eine noch entschiedenere Verwirklichung von Helds religiösen Idealen im öffentlichen Leben überhaupt möglich gewesen wäre, ohne die politische Zusammenarbeit heterogener Gruppen über die Maßen zu belasten und zu lähmen.

Helds echte Gläubigkeit bleibt unbestritten, auch wenn Krausneck sie noch mehr verinnerlicht sehen möchte. Held war ein christlicher Politiker, der bestrebt war, sein privates wie auch sein öffentliches Leben nach christlichen Grundsätzen auszurichten. "Rechtschaffenheit seines Charakters" und "Tadellosigkeit seines Lebens" wurden ihm allgemein zuerkannt.¹⁾ Im öffentlichen Leben versuchte er einer christlichen Weltanschauung zur Anerkennung zu verhelfen.²⁾ Dieses Bestreben verwehrte ihm auch die Annäherung an die SPD, wie sie früher war. Die christliche Weltanschauung war bei ihm niemals vereinbar mit einer materialistischen Weltanschauung und Geschichtsauffassung.³⁾

-
- 1) Osservatore Romano, zitiert bei Held, Josef, Heinrich Held. Ein Leben für Bayern, Regensburg 1958, S. 88. "Heinrich Held ist ein grundsatzfester, treuer gläubiger Katholik und eine Zierde unter den Männern, die das katholische Deutschland dem deutschen Vaterlande geschenkt hat." So lautete die Stellungnahme der Bayerischen Volksparteipresse, zitiert in: Zu Dr. Helds Geburtstag in: Bayerische Staatszeitung, Nr. 129 vom 6.6.1928.
 - 2) Ebd. Die Bayerische Volksparteipresse schrieb: "Eine große Idee durchzieht das ganze öffentliche Wirken Heinrich Helds, die Idee, daß alle irdische und damit auch politische Tätigkeit nur einen Sinn hat, wenn der Blick der Wirkenden und Schaffenden dabei auf die höhere Bestimmung des einzelnen Menschen und der Menschheit gerichtet ist."
 - 3) VBL, Sten.Ber., Bd. 1 vom 20.11.1924.

Von seiner religiösen Ausrichtung war auch sein Verantwortungsbewußtsein abgeleitet, das ihn in kritischer Stunde bestimmte, weiter an der Regierung zu bleiben, um sich, soweit es in seinen Kräften stand, für die Behebung des staatlichen Notstandes einzusetzen. Im Jahre 1931 verfaßte er eine Denkschrift, in der er sich mit den "Auswirkungen einer verfassungspolitischen Vereinheitlichung des Reiches auf die kulturellen Interessen des gläubigen Christentums" auseinandersetzte. Die Aufzeichnung hatte er nicht in seiner Eigenschaft als Ministerpräsident gefertigt, sondern als katholischer Politiker, dem jene "höheren Gesichtspunkte" am Herzen lagen, "von denen sich die christliche Weltauffassung in allen Fragen des Gemeinschaftslebens leiten lassen muß."¹⁾

Aufrichtige Freundschaft verband Held mit Wohlmuth. Mit ihm teilte er das gleiche politische Glaubensbekenntnis.²⁾ Vom Wesen her ergänzten sie sich "in einer glücklichen Weise".³⁾ Wohlmuth war keineswegs so empfindsam wie Held. Er galt vielmehr als eigensinnig und schwer beweglich.⁴⁾ Held wußte an ihm seine Unerschütterlichkeit und seinen "starken Willen" zu rühmen, "in dem er uns allen Überlegen ist...." Er feierte ihn als das eigentliche "Oberhaupt der Regierung", als ihren "Spiritus Rector".⁵⁾ Der Aufstieg Helds zum Ministerpräsidenten brachte eine kurz währende Abkühlung des freundschaftlichen Verhältnisses zwischen den beiden Politikern. Der bayerische Fi-

1) Brief Helds an Wohlmuth vom 25.3.1931, NWE.

2) "Befruchtung des ganzen öffentlichen Lebens mit den ewigen Werten des Christentums. Eintreten für die Wiederbefreiung des bayerischen Staatslebens aus den Fangarmen der Unitarisierung und Mediatisierung!" Dompropst Dr. G. Wohlmuth - zum 40jährigen Priesterjubiläum in: Eichstätter Volkszeitung Nr. 67 vom 22.3.1930.

3) Schwend, K., In memoriam Dr. Georg Wohlmuth in: Deutsche Tagespost Nr. 57 vom 12.5.1952.

4) Bayerische Volkspartei Correspondence zitiert im Bayerischen Kurier Nr. 103/04 vom 13./14.4.1933.

5) 40 Jahre Priestertum. Feier des 40jährigen Priesterjubiläums des Dompropstes Dr. Wohlmuth in: Eichstätter Volkszeitung vom 24.3.1930.

nanzminister Krausneck meinte, daß bei Held vielleicht der Verdacht aufgestiegen war, "der neue Fraktionsvorsitzende könnte in Verkörperung des berühmten Souveränitätsgedankens ein Übergewicht gegenüber dem Min.Präs. sich beilegen. Umgekehrt mochte beim Fraktionsvorsitzenden ganz leise der Argwohn aufkeimen, der Min.Präs. könnte sich nicht mehr ganz so homogen und harmonisch gleich fühlen wie ehemals."¹⁾

Helds geistige Beweglichkeit, seine Aufgeschlossenheit allen Fragen seiner Zeit gegenüber, war ein Erbgut seiner im Taunus ansässigen Familie.²⁾ Das Studium der Rechts- und Staatswissenschaften und seine journalistische Tätigkeit entsprachen seiner rhetorischen und schriftstellerischen Begabung. Durch seine Wortgewandtheit und die Überzeugungskraft seiner Rede hatte er sich schon in Regensburg, wohin ihn Verleger Habbel als Chefredakteur des Regensburger Anzeigers 1899 berief, bald einen hervorragenden Ruf geschaffen. Im katholischen Leben dieser Stadt nahm er einen führenden Platz ein. Mit Hingabe und Sachverständnis nahm er sich als Gemeindebevollmächtigter der kommunalen Aufgaben an. Seit 1907 im Bayerischen Landtag tätig, wurde er 1914 zum führenden Politiker des Zentrums, als dessen Landes- und Parteivorsitzender er fungierte. Nach der Gründung der BVP durch den Bauernführer Dr. Heim und den Generalsekretär des Christlichen Bauernvereins übernahm Held 1919 den Fraktionsvorsitz.

Als Held dann 1924 an die Spitze der Regierung trat, war es das erste Mal nach den Revolutionswirren, daß ein führender Parteipolitiker das leitende Amt im bayerischen Staat innehatte. Eine Festigung der Regierungsverhältnisse auf längere Zeit war damit verbürgt.³⁾ Stabilisierend

1) Brief Krausnecks an Wohlmuth vom 26.12.1925, NWE.

2) Held, J., Heinrich Held, S. 7.

3) Wenn auch innenpolitisch die Koalitionsfrage für die Erregung der Gemüter sorgte. So war dem Heim'schen Bauernflügel der Partei das Bündnis mit dem Bayerischen Bauernbund zuwider.

wirkte sich insbesondere "die Verbindung zwischen einem über eine vollkommene unangefochtene Autorität verfügenden Fraktionsvorsitzenden der Hauptregierungspartei - nun Prälat Wohlmuth - mit dem Regierungschef" aus.¹⁾ Es konnte also keine Spekulationen mehr geben, inwieweit der bayerische Ministerpräsident mit der Gefolgschaft seiner Partei rechnen konnte²⁾ und inwieweit sein Regierungsprogramm den Parteivorstellungen entsprach. Von Interesse kann nur sein, die Art und Weise, wie Held das Parteiprogramm in der jeweiligen Situation in die Praxis umsetzte, geleitet von seiner persönlichen Beurteilung der Lage und seiner Temperamentveranlagung. Auch bei Held wird festzustellen sein, daß die Haltung, die die Regierung einnimmt, gemäßiger ist als die radikaleren Parteiprogramme.

Die staatliche Denkweise überwog in entscheidenden Momenten der bayerischen Politik die parteipolitische Einstellung.³⁾ Sie hatte aber bei Held eine sehr pragmatische Färbung. Diese Tatsache wurde oft übersehen, da Held gerade in der Öffentlichkeit mit Vorliebe die Eigenstaatlichkeit und die verfassungsmäßigen Rechte in den Mittelpunkt stellte. So hat es den Anschein, daß die bayerische Haltung, vor allem von juristischen Überlegungen bestimmt, statisch und starr wäre und sich nicht mit den Erfordernissen des Tages auseinandersetzen könnte. Die Frage sollte daher eher so gestellt werden, ob sich Held nicht zu sehr von sachlichen Motiven leiten ließ, die ihn zur Aufgabe wichtiger verfassungsrechtlicher Positionen verleiten konnten (siehe Steuervereinheitlichungsgesetz). Problematisch gestaltete sich dieses Verhältnis insbesondere im Zusammen-

1) Schwend, K., In memoriam Dr. Georg Wohlmuth, in: Deutsche Tagespost, Nr. 57 vom 12.5.1952

2) Bei der Reichspräsidentenwahl wurde Held von der BVP im 1. Wahlgang als ihr Kandidat aufgestellt.

3) Münchener Zeitung, Nr. 229 vom 21.8.1930.
In den Worten der SPD hieß dies, Held habe "zwei Garnituren, eine staatsmännische und eine Tuntenhausener Garnitur". VBl, Sten.Ber., Bd. 6 vom 1.6.1927.

hang mit den Finanzen, wenn Held sich gegen finanzielle Zuwendungen mit Neuregelungen abfand, die er noch kurz vorher als einen Eingriff in wichtige staatliche Hoheitsrechte der Länder bezeichnet hatte.¹⁾

Anschuldigungen aus der eigenen Partei blieben Held dabei nicht erspart.²⁾ Sie kamen vom radikaleren Flügel der Partei, von seiten des "Bauerndoktors" Georg Heim. Dieser warf in einem offenen Brief im "Bayerischen Kurier" Held vor, nicht stark genug in und gegen Berlin aufzutreten. Billige Regiekünste würden als Ersatz für ernste Taten dienen und ließen Bayerns staatsrechtliche Stellung von Monat zu Monat verkommen.³⁾ Insbesondere anlässlich der Regierungsumbildung 1928 sah sich Held anhaltender Kritik ausgesetzt, daß er "im Kampf gegen Berlin" recht wenig" leiste.⁴⁾ Zu Meinungsverschiedenheiten sollte es in dieser Frage auch mit Fritz Schäffer kommen.⁵⁾

Nicht homogen gestaltete sich die Haltung der Reichstagsfraktion der BVP zur Held-Regierung. In bezug auf das Verfassungs-

-
- 1) Ein Wort von Pöpitze hat auch für die bayerische Situation Gültigkeit: "Die Länder leisten wohl Widerstand im politischen Meinungskampf, nicht aber da, wo es sich um die finanziellen Auswirkungen eines Zuständigkeitsstreites handelt. Der Wunsch nach Entlastung, nach dem finanziellen Eintreten des Reiches ist stärker als alle Sorgen um die Eigenstaatlichkeit." Zitiert bei Lassar, Gerhard, Die reichseigene Verwaltung, in: Recht und Staat im Neuen Deutschland, Bd. 1, Berlin 1929, S. 234.
Im übrigen würdigte der Reichsvertreter in München bei zahlreichen Anlässen die sachliche und leidenschaftslose Art, mit der Held die das Verhältnis Reich und Bayern berührenden Probleme betrachtete. Bericht der Vertretung der Reichsregierung München vom 1.2.1929, vom 15.12.1928, BA R 43 I/2253 fol. 135, fol. 357 ff.
 - 2) Die zweite bayerische Denkschrift, in: Schwäbischer Merkur, Nr. 215 vom 21.5.1926: "... und die Stimmen wurden immer lauter, die der bayerischen Regierung zu verstehen gaben, sie zeige nicht genug Rückgrat in der Wahrung 'bayerischer Belange' und lasse es an Taten fehlen."
 - 3) Müller-Meiningen, Ernst, Bayerischer Brief, in: Stuttgarter Neues Tagblatt, Nr. 28 vom 17.1.1929. VBL, Sten.Ber. Bd. 1 vom 27.11.1928.
 - 4) Bericht der Vertretung der Reichsregierung München vom 11.12.1928, BA R 43 I/2253 fol. 104.
 - 5) Brief Schäffers an Held vom 5.8.1932, Geh.StA Mchn, MA 100397.

reformprogramm wurde z.B. die Haltung der Regierung als "verknöchelter Föderalismus" charakterisiert.¹⁾ In späteren Jahren wurde dann auch die Auffassung vertreten, daß die Regierung die ihr zustehende Bewegungsfreiheit innerhalb des verfassungsrechtlichen Rahmens nicht voll ausnützte.²⁾

Unter Held wandte sich die BVP wieder mehr dem Zentrum zu, mit dem Held durch die Prälaten Wohlmuth und Leicht³⁾ immer gute Fühlung besaß. Die Annäherung wurde über das 1928 neu formulierte Zentrumsprogramm zur Reichsreform möglich.

Grundsätzlich ablehnend verhielt sich Held der SPD gegenüber, obwohl er in der bayerischen SPD "einen Stich ins Bürgerliche" zu entdecken glaubte.⁴⁾ Diese Entscheidung gegen die SPD datierte aus der Revolutionszeit und wurde von Held nie revidiert. Wohlmuth, der 1928 ein Zusammengehen mit der SPD in Erwägung gezogen hatte,⁵⁾ wurde von Held einfach vor vollendete Tatsachen gestellt. Während seines Sommerurlaubes verhandelte Held mit Justizminister Dr. Gürtner über eine neue Koalition mit den Deutschnationalen.⁶⁾

Zeitweilig geriet Held sogar in den Ruf eines ausgesprochen

1) Landesverräter Held - Urbayerisches Geschrei gegen die Reichsreform, in: Vorwärts, Nr. 257 A vom 26.10.1928.

2) Brief des Reichspostministers Schätzkel an den bayerischen Innenminister Dr. Stützel vom 10.5.1932, Geh. StA Mchn, MA 103281.

3) dem die Trennung vom Zentrum widerstrebt hatte. Buchheim, Karl, Geschichte der christlichen Parteien in Deutschland, München 1953, S. 359.

4) Bericht der Vertretung der Reichsregierung München vom 22. 5.1928, BA R 43 I/2224 fol. 101.

5) Wohlmuth beurteilte z.B. den Bauernbund als "viel schlimmer und weiter nach links gerichtet" als die Sozialdemokratie. Bericht der Vertretung der Reichsregierung München vom 7. 1.1928, BA R 43 I/2224 fol. 7. Diese Beurteilung erfolgte offenbar auf Grund der beamtenfeindlichen Einstellung des Bauernbundes, die im Zusammenhang mit der Durchführung der Staatsvereinfachung und der Erhöhung der Beamtenbesoldung zum Tragen kam, und die Held scheinbar auch veranlaßt haben sollte, seinen Rücktritt anzudrohen. Vermerk der Reichskanzlei über einen Anruf der Reichsvertretung München vom 25. 2.1928. BA R 43 I/2224 fol. 21 ff.

(Fortsetzung)

rechts stehenden Politikers,¹⁾ da er die Verbindung zu "vaterländisch"beeinflußten Verbänden pflegte, denen er sich durch seine konservative Anschauungswelt und patriotischen Gefühle verbunden fühlte. Er ließ aber keinerlei Zweifel daran, daß derartige Organisationen die Pflicht hätten, sich politisch absolut neutral zu verhalten und daß er keine Schädigung der Staatsautorität dulden würde.²⁾ Der Anschluß der bayerischen vaterländischen Organisationen an den Stahlhelm führte vielmehr dazu, daß Held schärfste Kritik an den sogen. unpolitischen Verbänden übte.³⁾ Die Folge war, daß gegen ihn der Vorwurf erhoben wurde, er stoße die Verbände vor den Kopf. Held wiederholte seine Kritik jedoch in verschärfter Form, geleitet von der Besorgnis, daß sich die Verbände in ihrer Opposition gegen die parlamentarische Regierungsweise tatsächlich als illegale Regierung gebärden könnten.⁴⁾

Sehr früh erkannte Held schon die Gefahr des Nationalsozialismus und die Notwendigkeit eines energischen und konsequenten Vorgehens gegen die Hitlerbewegung. Für ihn lag die Diskrepanz zwischen dem Lippenbekenntnis der Nationalsozialisten zum Föderalismus und den christlichen Wer-

(Fortsetzung)

- 6) Äußerungen Wohlmuths gegenüber Dr. Wilhelm Högner, Persönliches Gespräch der Verfasserin mit dem bayerischen Ministerpräsidenten a.D. vom 3.4.1968. Das "starre Festhalten" an der bestehenden Koalition wurde Held von vielen Seiten angekreidet. Die Tatsache jedoch, daß "in der gegenwärtigen Zeittlage ein Kabinettswechsel oder ein Rücktritt Helds" als "unmöglich" empfunden wurde, führte zu einer raschen Konsolidierung der erschütterten Stellung Helds. Bericht der Vertretung der Reichsregierung München vom 11.12.1928, BA R 43 I/ 2253 fol. 105 ff.

-
- 1) Vor neuen Schwierigkeiten in Bayern, in: Badischer Beobachter, Nr. 115 vom 27.4.1926.
2) Bayerischer Heimatschutz, in: Augsburger Postzeitung, Nr. 280 vom 5.12.1928.
3) Bericht der Vertretung der Reichsregierung München vom 20. 3.1929, BA R 43 I/2224 fol. 355 ff.
4) Bericht der Vertretung der Reichsregierung München vom 27. 3.1929, BA R 43 I/2224 fol. 367 ff.

te und ihren Plänen offen vor Augen. In einer Fraktions-sitzung soll Held den Ausspruch getan haben, es sei für ihn ausgeschlossen, daß er mit Mördern (gem.: NSDAP) zusammenarbeite.¹⁾

Helds Einstellung zur Weimarer Verfassung war aus verschiedenen Gründen belastet. Held war Zeit seines Lebens ein Fanatiker der Legalität²⁾ und lehnte daher schon aus diesem Grunde eine Verfassung ab, die aus einer Revolution hervorgegangen war, obgleich er sich als Amtsträger moralisch verpflichtet fühlte, Hüter dieser Verfassung zu sein.³⁾ Er war Legitimist und zur gleichen Zeit Legalist. Das bedeutete nach seinen eigenen Worten: "Den gegebenen Rechtszustand gegen Angriffe des Umsturzes und der Gewalt, des Putsches zu verteidigen und das Beste aus ihm für Volk und Vaterland herauszuholen."⁴⁾ Er war weit davon entfernt, irgendeinem Tun und Treiben das Wort zu reden, das auf einen gewaltsamen Umsturz dieser Verfassung ausging. Seine Aufgabe konnte es nur sein, "im Rahmen des Möglichen auf legalem Wege eine Änderung herbeizuführen!"⁵⁾ In dieser Auffassung bestärkte ihn die Überzeugung, daß die Weimarer Verfassung in sich so große Mängel trage und im allgemeinen so wenig der geschichtlichen Entwicklung und dem politischen Geiste des deutschen Volkes entsprach, daß sie auf die Dauer nicht würde gehalten werden können.⁶⁾ Diese Haltung entsprach sowohl seinem starken Rechtsgefühl wie auch den wohlverstandenen Bedürfnissen des bayerischen Staates. Irgendwelche

1) Brief des Münchner Oberbürgermeisters Scharnagl an Wohlmuth vom 27.11.1946, NWE.

2) Schwend, K., Bayern, S. 274.

3) Schwend, K., Ein Mann des Rechts. In memoriam Heinrich Held, Regensburg 1958, S. 4.

4) VBL, Sten. Ber., Bd. 4 vom 15.12.1925.

5) Ebd.

6) VBL, Sten. Ber., Bd. 1 vom 20.11.1924.

illegalen Experimente hätten leicht dazu benützt werden können, unitaristischen Zielen zu dienen.¹⁾

Held stand fest zum Reich. Aus dem Jahre 1918 gibt es jedoch Zeugnisse einer recht opportunistischen Haltung von ihm und seiner Partei. Als Sprecher des Zentrums erklärte er damals im Landtag, "man könne sich nicht an das Reich binden in einem Augenblick, wo man mit der Möglichkeit rechnen müsse, daß das Reich auseinanderfalle. Bei einem Sonderfrieden würde Bayern zweifellos bessere Bedingungen erhalten. Bayern dürfe sein Schicksal nicht an das Preussens knüpfen."²⁾ Mit dem Inkrafttreten der Verfassung konnte aber seine Reichstreue nicht mehr in Frage gestellt werden. Selbst jener Ausspruch auf der Föderalistentagung in Augsburg im Oktober 1928, daß man sich nicht noch einmal vergewaltigen lasse, ist Beweis seiner konsequenten Haltung, seinem Stehen zu der einmal getroffenen Entscheidung.³⁾ Eine Pflichtverletzung in seiner Eigenschaft als republikanischer Amtsträger war ihm niemals vorzuwerfen. Untadelig war seine Haltung. Sie war nicht nur formal einwandfrei, sondern auch gesinnungsmäßig.⁴⁾ Er lehnte den Staat in seiner damaligen Form nicht ab wie viele seiner Generation, und wie es auch die Nationalsozialisten und Kommunisten taten. Gerade seine Revisionskampagne ist Zeichen der Unbedingtheit, mit der Held auf dem

1) Schwend, K., Ein Mann des Rechts, S. 9.

2) Erklärung zu einem Antrag der liberalen Fraktion vom 15.10.1918, Beilage 2646 bzw. vom 29.10.1918, Beilage 2671. Neue Badische Landeszeitung, Nr. 203 vom 22.4.1926. Sie brachte wieder jene schon hinlänglich bekannten Vorwürfe gegen Held ins Gespräch. Ausführlich dazu Hilpert, Fr., Grundlagen, Anmerkung 25, S. 138, Anhang II, S. 122.

3) Neue Pfälzische Landeszeitung, Nr. 269 vom 17.11.1928.

4) Anlässlich von Helds 60. Geburtstag wurde seine "deutsche Gesinnung" besonders hervorgehoben. Zu Dr. Helds Geburtstag in: Bayerische Staatszeitung, Nr. 129 vom 6.6.1928. Zum Rücktritt der Regierung Held schrieb die Münchner Zeitung, Nr. 229 vom 21.8.1930. "...es wird nicht möglich sein, ihr das große überparteiliche, deutsche und bayerische Wollen zu bestreiten. Immer hat sie die nationale Linie verfolgt..."

Boden der Verfassung und des Weimarer Reiches stand. Widerstreben mußte Helds monarchistischer Gesinnung auch die neue republikanische Staatsform. Seine Loyalität dem bayerischen Herrscherhaus gegenüber¹⁾ verführte ihn als Politiker jedoch nie dazu, aktiv die monarchistische Restauration zu betreiben, nachdem die Entscheidung in Weimar einmal für die Republik gefallen war. Held wußte von seiner Person zu abstrahieren, so gut sogar, daß ihm gegenüber einmal der Vorwurf erhoben wurde, er heuchle nur seine monarchistische Gesinnung.²⁾ Auf ihn war wahrscheinlich auch jener Ausspruch gemünzt von "...jener unmännlichen und unbayerischen Haltung gewisser Parteigrößen, die angeblich im Herzen Monarchisten sind, aber ja um Gottes willen die Rückkehr der Monarchie nicht zulassen wollen, so lange sie selbst in dieser schönsten aller Republiken auf ihrem Thronchen sitzen." ³⁾ Held war zwar der Ansicht, daß die Monarchie die bessere Staatsform für das deutsche Volk sei, weil er die ganze Verfassungsfrage unter geschichtlichen Gesichtspunkten betrachtete,⁴⁾ aber er selbst ergriff zur Wiedereinführung der Monarchie keine Initiative. Wenn man seine Ausführungen im Verfassungsausschuß des bayerischen Landtags während der Verhandlungen über das Konkordat, bei denen die Monarchiefrage aufgeworfen wurde, verfolgt, möchte man fast das Gegenteil annehmen. Leicht ungehalten führte er dort aus: "Das weiß kein Mensch, wann und ob in Bayern die Monarchie wiederkommt, auch wenn es soundso viel Monarchisten in Bayern gibt..."⁵⁾

-
- 1) Der Kreisausschuß Oberpfalz des Bayerischen Heimat- und Königsbundes bestätigte Held die "hervorragende Erfüllung seiner Treuhänderpflcht". Schreiben vom 23.10.1932, Geh. StA Mchn, MA 103302.
 - 2) VBL, Sten.Ber., Bd 1 vom 20.11.1924.
 - 3) Siehe dazu Überspannte Hoffnungen in: Münchner Post, Nr. 275 vom 27/28.11.1926.
 - 4) VBL, Sten.Ber., Bd. 1 vom 20.11.1924
 - 5) Beilage 674 vom 11.12.1924, 1.Tagung 1924.

Die Forderung auf freie Wahl der Staatsform der Länder war allezeit Bestandteil der bayerischen Reichsreform-Vorschläge. Ihre Einführung sollte dem Mehrheitswillen der jeweiligen Landesbevölkerung überlassen bleiben. Held teilte aber mit Dr. Heim die Auffassung, daß die Restauration nicht singular in Bayern durchgeführt werden könnte.¹⁾ Den entgegengesetzten Standpunkt vertrat Freiherr Erwein v. Aretin.²⁾ Eine Loslösung aus dem Reich stand für Held jedenfalls nie zur Debatte.³⁾ Als in jenen dunklen Zeiten die monarchistische Restauration der einzige Ausweg schien, um Bayern aus dem allgemeinen Verhängnis herauszureißen, wurde die monarchistische Frage zum ersten Mal auch für ihn aktuell. Es handelte sich dabei um einen Generalstaatskommissarplan, der dem Kronprinzen Rupprecht Vollmachten wie einst Dr. v. Kahr übertragen sollte.⁴⁾ Aber Held versagte sich.⁵⁾ Bei Schwend heißt es, "...Held war schwankend. Die Flucht in die Monarchie war ihm recht, der Weg zweifelhaft, der Gedanke, sich auf illegale Wege zu begeben, unsympathisch."⁶⁾ Entscheidend für Helds Unentschlossenheit war das Fehlen der Voraussetzung zur Verwirklichung des Planes. Eine Unterstützung von Berlin aus war nicht zu erwarten und die Haltung der Reichswehr erwies sich als unsicher, ja geradezu als bedrohlich. Noch am 2. Februar 1933 hatte Held zwar in einer Versammlung in Eichstätt (eine Versammlung der BVP und des Christlichen Bauernvereins) betont, daß Bayern allein darüber zu ent-

1) Siehe Unterredung mit Vertretern der Deutschen Allgemeinen Zeitung, VBL, Sten. Ber., Bd. 1 vom 20.11.1924.

2) v. Aretin, E., Krone, S. 125.

3) Regensburger Anzeiger, zitiert in: Frankfurter Zeitung, Nr. 40 vom 16.1.1932. "Für eine separatistische Politik nach dem Geschmack jener Franzosen, die sich nach dem Ende des Reiches sehnen, war, ist und wird in Bayern ebenso wie im übrigen deutschen Süden nie ein Platz sein."

4) v. Aretin, E., a.a.O., S. 145.

5) a.a.O., S. 147.

6) Schwend, K., Bayern, S. 522. Siehe dazu auch die Unterredung zwischen Hoegner und Held. Hoegner, Wilhelm, Der

(Fortsetzung)

scheiden habe, welche Staatsform es künftig haben wolle.¹⁾ Die Vorladung Helds durch Hitler am 1. März setzte aber allen diesbezüglichen Spekulationen ein Ende. Held sah sich gezwungen zu verharmlosen und alle in dieser Richtung unternommenen Schritte seiner Regierung abzuleugnen.²⁾ Den Aussagen seines Sohnes zufolge, vertrat Held später die Auffassung, daß die monarchistischen Restaurationsbestrebungen ganz entschieden die Machtübernahme der Nationalsozialisten in Bayern beschleunigt hatten.³⁾

Noch weniger konnte sich Held mit dem Inhalt der neuen Verfassung befreunden. Ganz unerträglich erschien es diesem "Wahl-Bayern" vor allem, daß Bayern seine bevorzugte Stellung, die es im Bismarck'schen Reich innegehabt hatte, aufgeben mußte. Sein Trachten war deshalb darauf gerichtet, Bayern wieder "eine Stellung zu erkämpfen, die seiner historischen und seiner lebendigen Bedeutung entspricht."⁴⁾

Dem unitaristischen Prinzip, das in der Weimarer Verfassung seinen Ausdruck gefunden hatte, stellte er den Föderalismus gegenüber, der für ihn die naturgegebene Organisationsform des deutschen Volkes war, die seiner kulturellen und auch wirtschaftlichen Vielfalt angemessen war. Im Föderalismus erblickte er den "einzig zuverlässigen Garant der Dezentralisation und Selbstverwaltung",⁵⁾ die Voraussetzung für die Schaffung der von ihm erstrebten Synthese von Eigenart und Einheit, Selbständigkeit und Gemeinschaft. Das Rundschrei-

(Fortsetzung)

...schwierige Außenseiter, München 1959, S. 80 und die Unterredung v. Aretins mit Held, v. Aretin, E., Krone, S. 83 ff.

-
- 1) Ministerpräsident Held übt schärfste Kritik, in: Berliner Morgenpost, Nr. 29 vom 3.2.1933.
 - 2) Niederschrift über die Besprechung des bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Held mit dem Reichskanzler Adolf Hitler am 1.3.1933 in Berlin, Geh. StA Mchn, MA 1957.
 - 3) Held, J., Heinrich Held, S. 82.
 - 4) Bayerische Volksparteipresse zitiert in: Zu Dr. Helds Geburtstag, in: Bayerische Staatszeitung, Nr. 129 vom 6.6.1928

(Fortsetzung)

ben Papst Pius XI. über die Gesellschaftsordnung vom 15.5.1931¹⁾ entsprach ganz den Held'schen Gedankengängen. "Es verstößt gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen, zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung."

Die Weimarer Verfassung war für den Föderalisten Held alles andere als sein Ideal einer Verfassung. Er wahrte aber die Objektivität soweit, daß er sagen konnte, die Verfassung habe den Verhältnissen der damaligen Zeit entsprochen und habe eingeständenermaßen auch gute Wirkungen hervorgebracht.²⁾

(Fortsetzung)

5) Held, Heinrich, Reichsaufbau, in: Deutschlands Weg an der Zeitenwende, München 1931.

1) Geh. StA Mchn, MA 103301.

2) VBL, Sten.Ber., Bd 1 vom 20.11.1924

III. Die Stellungnahme Bayerns zur Weimarer Verfassung

1. Entstehung der Verfassung

Helds persönlichem Empfinden entsprechend, gestaltete sich auch die offizielle Haltung der bayerischen Regierung. In der ersten Denkschrift der bayerischen Regierung aus dem Jahre 1924 ¹⁾, die noch unter Helds Amtsvorgänger entstanden war, (sie wurde in ihrem ganzen Umfang von Held akzeptiert ²⁾) wurde auf die Art der Entstehung der Weimarer Verfassung hingewiesen und schon daraus ein Grund zur Ablehnung des Werkes gefolgert.

Hier stand zu lesen, daß die Weimarer Verfassung "mit dem wirklichen Staatsleben in Widerspruch" stünde, weil sie nicht "Ausdruck des wirklichen Volkswillens" sei, da das Volk zu jener Zeit infolge der Revolution politisch apathisch war und deshalb nicht handlungsfähig. Die Revolution von 1918 habe am Reiche und an den Einzelstaaten als Staats- und Völkerrechtssubjekten und an ihren gegenseitigen vertragsmäßigen Verhältnissen nichts geändert ³⁾. Wenn die verfassungsgebende Nationalversammlung für sich das Recht in Anspruch nahm, dem Reiche von sich aus und ohne mitbeschließende Mitwirkung der Bundesstaaten eine neue Verfassung zu geben, und wenn sie hierbei über die Sonderrechte der süddeutschen Bundesstaaten hinwegschritt, so geschah dies im Widerspruch mit den im Jahre 1870 geschlossenen Verträgen, auf denen das Reich, wenn nicht rechtlich, so doch politisch, basierte, und unter Ausnützung der politischen Ohnmacht, in der sich namentlich Bayern damals befand ⁴⁾. Da eine mitbeschließende Tätigkeit Bayerns bei der neuen Reichsverfassung nicht in Frage kam, könne in dem damaligen Verhalten von Regierung und Landtag ein

1) Verfassungsausschuß der Länderkonferenz, Beratungsunterlagen 1928, Berlin 1929, S. 343-361.

2) Siehe seine Regierungsantrittsrede vom 2. Juli 1924, VBL, Sten. Ber., Bd. I und seine erste Denkschrift aus dem Jahre 1926, Verfassungsausschuß der Länderkonferenz, a.a.O., S. 362-385.

3) Siehe dazu auch Äußerungen Heims am 17.1.1920 in der Nationalversammlung, Hilpert, Fr., Grundlagen, S. 101.

4) v. Jan, Heinrich, Bayern zur Reichsverfassungsreform, München 1928, S. 17.

staatsrechtlich und politisch wirksamer Verzicht des bayerischen Staates auf seine vertragsmäßigen Rechte nicht erblickt werden, noch weniger natürlich in der Zustimmung der Mehrheit der bayerischen Abgeordneten der verfassungsgebenden Nationalversammlung zum Weimarer Verfassungswerke. Sowohl die bayerische Regierung (26.3.1919) wie auch der bayerische Landtag (Landtagsausschuß für auswärtige Angelegenheiten, 25.3.1919) hätten Widerspruch gegen diese Vergewaltigung der Bundesstaaten erhoben.

Von einer rechtlichen Weitergeltung des Bismarck-Reiches konnte keine Rede sein. Im November 1918 war "gleichzeitig ein Bruch fast sämtlicher Gliedstaatsrechtsordnungen und der Bundesstaatsrechtsordnung erfolgt und damit von Rechts wegen sowohl der Untergang der Gliedstaaten wie des Reiches eingetreten" ¹⁾. Nawiasky weist dementsprechend das Argument von der Fortdauer der Versailler Verträge als "vollkommen untauglich" zurück, "nicht deswegen ..., weil diese Verträge bereits im Jahre 1871 bei der Gründung des Reiches durch Erfüllung erloschen waren" ²⁾, sondern weil sie durch den Umsturz 1918 beseitigt wurden ³⁾.

Bayern scheint sich auch der Schwäche seiner Stellungnahme bewußt gewesen zu sein. Nicht ohne Grund werden historisch-psychologische Argumente in den Vordergrund gerückt. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß die rechtliche Weitergeltung des Bismarckreiches in Bayern keineswegs unbeschränkt verstanden wurde. Betont wurde vor allem die Weitergeltung aller im Interesse der bayerischen Staatsräson liegenden Bestimmungen, namentlich die Reservate des Art. 78 und die Vorschriften über den Anteil der Staaten an der Gesetzgebung ⁴⁾. Wenn sich die bayerische Re-

1) Nawiasky, H., Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, Tübingen 1920, S. 155, 165.

2) Triepel, H., Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reich. Eine staatsrechtliche und politische Studie, Tübingen 1907, S. 24.

3) Nawiasky, H., Bundesstaat, S. 166.

4) Das war die Haltung, die Gesandter Ritter von Preger im Staatenausschuß eingenommen hatte. Siehe dazu auch Zimmermann, W., Bayern, S. 53, 54. Die Reservatrechte behielten ihre Gültigkeit, da sie für Bayern "nicht Funktionen, sondern Voraussetzungen für seinen Eintritt ins Reich waren".

gierung dagegen den Standpunkt der BVP von den unbedingten Notwendigkeit des rechtlichen Neuaufbaus des Reiches zu eigen gemacht hätte - was aber nicht der Fall war¹⁾ - in der irrigen Annahme, sich eine größere Verhandlungsbasis zu sichern, würde die neue Verfassung möglicherweise eine noch unitarischere Ausgestaltung erhalten haben.

Schon die Revolution ließ einen deutlichen unitaristischen Zug erkennen.²⁾ Die unitaristische Tendenz wurde im weiteren gefördert durch den Beschluß der Reichskonferenz aller Arbeiter- und Soldatenräte, allgemeine Wahlen für eine verfassungsgebende Nationalversammlung auszuschreiben.³⁾ Damit war entschieden, daß nicht "das Gliedstaatenvolk, sondern das einheitliche deutsche Volk...Träger der verfassungsgebenden Gewalt war."³⁾ Die Folge war eine Verfassung, in der der unitaristische Geist so stark zum Ausdruck kam, daß die Frage nach dem Wesen dieser Republik mit Recht aufgeworfen werden konnte.⁴⁾

1) Gutachten der Referenten der Bayerischen Ministerien zur neuen Reichsverfassung vom 8.2.1919: "Niemand kann wollen, daß das Reich ausschließlich als ein Bund der Einzelstaaten von diesen neu vereinbart wird, denn das Reich und die in ihm verkörperte Einheit des deutschen Volkes ist eine geschichtliche und rechtliche Tatsache, die auch die Einzelstaaten in den Umwälzungen des Novembers niemals verneint haben." Geh. StA Mchn, MA 103254.

2) Held, J., Der Reichsrat. Seine Geschichte, seine Rechte und seine Stellung nach der Reichsverfassung vom 11. August 1919, Diss. Erlangen 1925, S. 3.

3) Dennewitz, B., a.a.O., S. 146.

4) Triepel, H., Föderalismus, S. 199.

Unter vielen anderen vertrat auch Giese, Fr., Verfassung des Deutschen Reiches, 2. Aufl., Berlin 1920, die Auffassung, daß in Weimar der Einheitsstaat geschaffen worden war, zitiert bei Peters, Hans, Deutscher Föderalismus, in: Zeit und Streitfragen, 4. Heft, Köln 1947, S. 49.

Für Bayern konnte das neue Werk nicht akzeptabel sein. Sein Blick war auf das Bismarckreich gerichtet, das nachträglich nun als rein föderalistisches Staatesgebilde gewertet wurde, eine Charakterisierung, die dessen Wesen aber keineswegs gerecht wurde.

Schon im Norddeutschen Bunde, dem die süddeutschen Staaten in den Novemberverträgen von 1870 beigetreten waren, hatte das unitarische Element von Anfang an das Übergewicht.¹⁾ Das neue Reich erwies sich als ein geschichtlich fundiertes, von Bismarcks tiefem psychologischen Einfühlungsvermögen zeugendes, den Zeitumständen angepaßtes und mit ihnen sich entwickelndes Werk. Die Verfassungswirklichkeit gestaltete sich keineswegs föderalistisch, "sondern unitarischer als der formale Verfassungstext".²⁾ Sowohl der in der Vormacht Preußens verkörperte hegemoniale Föderalismus wie auch die Reichsgewalt selbst brachten Unitarisierungstendenzen hervor.³⁾ Bereits nach Bismarcks Abschied zeichneten sich Entwicklungen ab, "die im Widerspruch zu dem ursprünglichen Sinn der Bismarck'schen Verfassung standen".⁴⁾ Das Reich vermochte durch seine gesteigerte Machtentfaltung die Anziehungskraft des Reichsgedankens immer mehr zu stärken.⁵⁾ Infolge der finanziellen Bedürfnisse des Reiches wurde den Einzelstaaten die Grenze für ihr Steuerwesen immer enger gezogen.⁶⁾ Schon vor dem Kriege nahm die Entwicklung im

1) Trierpel, H., Föderalismus, S. 200, Unitarismus, S. 36, 78.

2) Anschütz, G., Föderalismus, S. 14. Laband, Paul, Die geschichtliche Entwicklung der Reichsverfassung seit der Reichsgründung, in: JbÖR, Bd.I, Tübingen 1907, S. 4 ff.

3) Becker, O., Weimarer Reichsverfassung, S. 22 ff.

4) a.a.O., S. 10.

5) Dennewitz, B., a.a.O., S. 143.

6) Siehe die unitaristische Auswirkung der föderalistisch angelegten Franckensteinschen Klausel. Bornhak, Karl, Wandlungen der Reichsverfassung, in: ArchöfR, Bd. 26, Tübingen 1910, S. 394 ff. Mogi, Sobel, The problem of federalism. A study in the history of political theory, London 1931, 2. Bd., S. 809. Becker, W., Föderalistische Tendenzen, S. 35.

Steuerwesen die Richtung auf die Finanzhoheit des Reiches,¹⁾ was wiederum zu einer Stärkung des Reichstages führen mußte. Der preußischen Hegemonie erwuchs ein Rivale in der selbständigen Organisation des Reiches, im System der Reichsämtler, in der wachsenden Macht des Reichstages.²⁾ Das Reich wuchs sich zur Wölbung über den Einzelstaaten aus.³⁾ Schon 1909 stellte Bornhak in einem Vortrag in der Juristischen Gesellschaft in Berlin fest: "Wir sind auf dem Wege zum Einheitsstaate".⁴⁾ Im Verlauf des Weltkrieges erfuhren die Unitarisierungstendenzen eine ungeheure Beschleunigung.

Ganz so losgelöst von der historischen Entwicklung, wie Bayern es gerne hinstellte, stand die Weimarer Verfassung also keineswegs da.⁵⁾ Betrachtet man die Verfassungswirklichkeit am Ende des Bismarck'schen Reiches, zog man den verlorenen Krieg und die Revolution mit in Betracht, so ließ sich eine durchaus folgerichtige Entwicklung feststellen. Daß Bayern allein diese Entwicklung verborgen bleiben sollte, ist nicht anzunehmen. Es war zur Genüge bekannt, daß es dem Bismarckreich bei seiner Inauguration und während seines Bestehens recht skeptisch gegenübergestanden war.⁶⁾ Angesichts der neugeschaffenen Situation mußte jedoch die jüngste Vergangenheit nachträglich als

-
- 1) Lassar, G., Die reichseigene Verwaltung, S. 209. Triepel, H., Unitarismus, S. 81. Die direkten Steuern waren nicht mehr ausschließlich Monopol der Bundesstaaten. Siehe dazu Thierauf, Hans, Der Finanzausgleich in der Weimarer Republik, Diss. Würzburg 1961, S. 12. Laband, P., Die geschichtliche Entwicklung, S. 46.
 - 2) Triepel, H., Hegemonie, S. 571.
 - 3) Oncken, Hermann, Bismarck und Weimar in: Recht und Staat im neuen Deutschland, Bd. I; Berlin 1929, S. 56.
 - 4) Becker, O., Weimarer Reichsverfassung, Anm. 67, S. 63.
 - 5) Siehe dazu auch Schwarz, Albert, Die Volksvertretung der Ersten Republik: Die Weimarer Nationalversammlung/ Der Reichstag 1920-1933 in; Der Reichstag, Aufsätze, Protokolle und Darstellungen zur Geschichte der parlamentarischen Vertretung des deutschen Volkes 1871-1933, Heft 58, Bonn 1963, S. 88.
 - 6) Frantz, C., Deutschland, S. 49. Hilpert, Fr., Grundlagen, S. 66. Preuß, H., Um die Reichsverfassung, S. 47.

die scheinbar ideale Verkörperung einer auch für Bayern tragbaren Verfassung erscheinen. 1871 war sowohl die Mitbestimmung des Reichswillens durch die Bundesländer wie ihre reichsfreie Sphäre abgesichert gewesen durch die Institution des Bundesrates und die Zuweisung von Sonderrechten.

2. Inhalt der Verfassung

Im Vergleich zum Preuß'schen Verfassungsentwurf, der an die einheitsstaatlichen Tendenzen der Verfassung der Paulskirche anknüpfte, stellte die Weimarer Verfassung unter dem Einfluß des Staatenausschusses noch so etwas wie einen Kompromiß dar, der als ziemlich getreues Abbild der im politischen Leben wirksamen Kräfte angesehen werden kann. Schon allein, daß die Verfassung von niemanden als befriedigend empfunden wurde ¹⁾, dem einen, weil sie zu unitarisch, dem anderen, weil sie zu föderalistisch war, es fand sich niemand, der nicht auf eine Rückwärtsentwicklung hoffte oder auf eine Vorwärtsentwicklung sann, dürfte als Beweis angesehen werden.

Gegenüber der Bismarck'schen Verfassung war das Reich - Länderverhältnis jedoch einseitig zugunsten des Reiches verändert worden:

1. durch die Einschränkung der Zuständigkeiten der Länder,
2. durch die Schwächung des Einflusses der Länder auf die Willensbildung im Reich und
3. durch die Schaffung einer unabhängigen Reichsregierung.

Zu 1: Einschränkung der Zuständigkeiten der Länder

Nach bayerischer Ansicht hatte die staatliche Substanz der Länder vor allem durch die Ausdehnung der Gesetzgebungszuständigkeiten des Reiches eine starke Minderung erfahren. Nur zum Teil wird von Bayern der verlorene Krieg dafür verantwortlich gehalten. Weitere Gründe sieht man in der demokratischen, sozialistischen Prägung des neuen Staats-

1) Zum Kompromißcharakter der Weimarer Verfassung, Schwarz, A., Volksvertretung, S. 88.

wesens und dem modernen Rationalisierungsdrang, der von der Wirtschaft übernommen wurde.

Das Reich dehnte seine Zuständigkeit über Handel, Industrie und Verkehr, Bodenverwaltung, Wohlfahrtspflege, Polizei- und Beamtenwesen aus. Praktisch das einzige Gebiet, das davon ausgenommen worden war, war die Justiz; sowohl die Landeszuständigkeit in der Gesetzgebung wie in der Gerichtsbarkeit blieben unberührt. Das war umso mehr verwunderlich, als in dem "ureigensten Bereich eigenstaatlicher Betätigung", auf kulturellem Sektor, erhebliche Eingriffe des Reiches vorgenommen wurden.¹⁾ Entscheidend waren jedoch die damit zusammenhängenden Änderungen auf dem finanziellen Gebiet, die durch den erweiterten Tätigkeitsbereich des Reiches notwendig wurden. Art. 8 RV gab dem Reich freie Hand zur Gesetzgebung über Einnahmen und Ausgaben und schuf damit die rechtliche Handhabe zur Unterhöhlung des föderalistischen Reichtsaufbaus. Der dürftige Raum, der der Landessteuergesetzgebung verblieb, wurde durch die Grundsatzgesetzgebung des Reiches noch weiter eingeschränkt. Nach Durchführung der Erzberger'schen Reichsfinanzreform 1919/1920 war vollends von einer Landesfinanzhoheit wenig übriggeblieben. Außer der Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern, die schon verfassungsmäßig auf das Reich übergegangen war, wurden nun eine Reichseinkommensteuer geschaffen, deren Verwaltung Reichsbehörden übertragen wurden, die gleichzeitig auch die staatseigene Finanzverwaltung übernahmen. Die Rolle der Länder als "Kostgänger" wurde endgültig durch das Landessteuergesetz bestätigt (30. März 1920). Im übrigen wurde die Verwaltungszuständigkeit der Länder von der Neuregelung wenig berührt. Im allgemeinen galt noch die Vermutung für die Zuständigkeit der Länder. Den Ländern blieb die innere Verwaltung, in beschränktem Umfang die Polizei, die Kultusverwaltung, die Justizverwaltung und die Gerichtsbarkeit, ein Teil der Finanzverwaltung, die Forstverwaltung, die Hoheit über Städte und Gemeinden, die Sozialverwaltung und die Durchführung der Agrarpolitik.

1) Art. 7 und 10 der RV.

Der Wegfall der Reservatsrechte muß hier erwähnt werden. Bayern hatte alle Macht aufgeboten, die Beibehaltung der Reserverate in den Verhandlungen zur Reichsverfassung durchzusetzen. Man verteidigte sie mit dem Hinweis auf die vertraglichen Grundlagen des Reiches und mit dem praktischen Argument, daß der Anschluß Österreichs sonst nicht zu verwirklichen wäre. Als Gegengabe war man sogar willens, die Hegemonie Preußens weiterbestehen zu lassen, wenngleich die bayerische Regierung die Ansicht vertrat, daß "die Reserverate nicht nur Reflexwirkungen der preußischen Hegemonie, sondern wohlherwogene und vertragsmäßige Sicherungen des einzelstaatlichen Eigenlebens waren"¹⁾. Dem widerspräche es in ihrer Zuweisung in erster Linie einen Ausgleich für einen Prestigeverlust zu sehen. Bayern versteifte sich im Kampf um den status quo derart, daß es in eine gefährliche Isolation geriet und die süddeutsche Interessengemeinschaft verspielte, während Georg Heim die größere Gefahr in der Ausweitung der Gesetzgebungskompetenzen des Reiches deutlich erkannte²⁾. Schließlich erklärte sich der Ältestenrat des Bayerischen Landtags doch bereit, auf das Militär- und Biersteuerreservat zu verzichten.

Durch die Aufhebungen der Reservatsrechte kam das "formelle Gleichheitsprinzip" in der Verfassung zum Ausdruck³⁾. Einer Forderung des echten Föderalismus wurde damit entsprochen.

Bayern mußte seine Sonderrechte auf dem militärischen Gebiet abschreiben.⁴⁾ Verwaltungsbefugnisse und Kommandogewalt gingen auf das Reich über. Das Wehrgesetz vom 23. März 1921, das allgemein länderfreundlich gehalten war, gestand Bayern zwar eine Reihe von Sonderregelungen zur Sicherung des landsmannschaftlichen Charakters zu,⁵⁾ befand sich aber

1) Geh.StA Mchn, MA 103254.

2) Schwend, K., Bayern, S. 84.

3) Becker, W., Föderalistische Tendenzen, S. 67.

4) 1907 wies Laband, P., Die geschichtliche Entwicklung, S. 7 bereits darauf hin, daß "der Unitarismus sie eines großen Teils ihrer Bedeutung beraubt" habe.

5) Thilo, Ulrich, Die militärrechtliche Sonderstellung Bayerns unter der Weimarer Verfassung, in: Wissenschaftliche Beiträge zu aktuellen Fragen, Heft 5, Berlin 1933, S. 34.

durchaus im Einklang mit dem Grundsatz der Verreichlichung und Vereinheitlichung des Heerwesens. Das Zugeständnis beinhaltete, daß der bayerische Teil des Reichsheeres als ein in sich geschlossener Verband bestand, im Lande stationiert war und sich unter der Führung eines bayerischen Generals befand. Eine Einflußnahme der bayerischen Regierung auf die Befehlsverhältnisse und die Verantwortlichkeit des Landeskommandanten war damit und selbst in Zeiten des Ausnahmezustandes, wo die Regierung die Wehrmacht zur Hilfeleistung anfordern konnte, jedoch nicht gegeben.

Gefallen war auch die bayerische Immunität gegenüber der Ausnahmegesetzgebung des Reiches.

Aufgegeben werden mußte gleichfalls die Verkehrshoheit. Der Übergang der bayerischen Eisenbahnen auf das Reich nach Art. 89 RV erfolgte unter entsprechendem Entschädigungsübereinkommen, das im Staatsvertrag vom 31.3.1920 festgelegt war.¹⁾ Die Organisation der Reichsbahn sollte im Vergleich zu anderen Ländern sich durch eine besonders großzügig auszuführende Dezentralisation der Verwaltung auszeichnen.²⁾

Dem Art. 170 RV zufolge, ging auch das bayerische Post- und Telegraphenwesen auf das Reich über. Den bayerischen Vorstellungen mehr entsprechend gestaltete sich der Staatsvertrag über den Übergang der bayerischen Post- und Telegraphenverwaltung, der gleichfalls vom 1. April 1920 an in Kraft trat.³⁾ Besonders in der Personalfrage und der Rücksichtnahme auf den innerbayerischen Verkehr und - was von größerer Bedeutung war - auf den Geldverkehr, kam der Reichspostminister den bayerischen Wünschen entgegen. Bis zum Juli 1933 zogen sich jedoch die Auseinandersetzungen über die Abfindungssumme mit der Reichsregierung und der Postverwaltung hin, die mit zweimaliger Anrufung des Staatsgerichtshofs verbunden waren.

1) Reichsgesetzblatt 1920, 1. Teil, S. 773 ff.

2) Schlußprotokoll zu § 26.

3) RGBl. 1920, 1. Teil, S. 643.

Der Wegfall des Biersteuerreservats durch den Beitritt Bayerns in die Biersteuergemeinschaft am 24.6.1919¹⁾ traf die bayerischen Finanzen sehr schwer. Früher die Haupteinnahmequelle des Staates darstellend, sollte Bayern sich nun mit 13,55 % der jährlichen Reineinnahmen des Reiches aus der Biersteuer begnügen. Als Höchstgrenze wurden 78 Millionen festgelegt.

Zu 2: Schwächung des Einflusses der Länder auf die Willensbildung im Reich

Merkmal für die Schwächung des Einflusses war die veränderte Stellung des Reichsrats. Auf dem Gebiet der Gesetzgebung verlor er seine Gleichberechtigung bei der Gesetzgebungsinitiative gegenüber dem Reichstag. Er hat das Initiativrecht nur noch im "uneigentlichen Sinne"²⁾ (er hat das Recht, von der Reichsregierung die Einbringung eines bestimmten Entwurfs zu verlangen). Im Sanktionsbereich blieb ihm nicht mehr als ein suspensives Veto. Ein Zustimmungrecht des Reichsrats besteht nur noch bei der Einsetzung und Erhöhung von Ausgabenposten bei Etatgesetzen. Bei Vorlagen, die die Reichsregierung selbst im Reichstag einbringt, bedarf es der Zustimmung des Reichsrates. Dieses Zustimmungrecht wurde aber oft dadurch hinfällig, daß die Reichsregierung Initiativanträge von seiten des Reichstags veranlaßte.³⁾ Bilfinger⁴⁾ und Becker⁵⁾ halten diese Praxis für einen "Verstoß gegen den Sinn der Verfassung", gegen ihr bundesstaatliches Prinzip. Im Gegensatz zur bayerischen Denkschrift bezeichnete Becker diese Art der Umgehung des Reichsrats als eine vereinzelte Erscheinung. Aber Held sah sich wiederholt veranlaßt, gegen diese Übung Stellung zu beziehen.⁶⁾ Vor al-

1) RGBL. 1919, 1. Teil, S. 599.

2) Becker, W., Föderalistische Tendenzen, S. 77.

3) a.a.O., S. 133.

4) Bilfinger, K., Verfassungsumgehung. Betrachtungen zur Auslegung der Weimarer Verfassung, ArchöfFR, N.F., 11.Bd. 1926, S. 163.

5) Becker, W., a.a.O., S. 134.

6) Schreiben an den Reichskanzler vom 29.12.1929, vom 22. 2.1930, Geh. StA Mchn, MA 103286.

lem in späteren Jahren trat diese Praxis immer offener zutage. Von der Reichsregierung wurde sie mit dem Hinweis auf zwingende politische Umstände gerechtfertigt.¹⁾ Eine Erweiterung erfuhr diese Praxis dadurch, daß die Frist zur Eingabe nach § 14 der Geschäftsordnung des Reichsrats nicht eingehalten und der Reichsrat damit zu einer überstürzten Verhandlung gezwungen wurde.

Relativ stärker ausgeformt war das Einspruchsrecht des Reichsrats gegen verfassungsändernde Beschlüsse des Reichstags.²⁾

Auch seine Verwaltungsbefugnis wurde erheblich beschnitten. Die Reichsregierung erließ nun die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Verordnungen und bedurfte dabei der Zustimmung des Reichsrats - außer bei der Reichsverkehrsverwaltung - nur insoweit es sich um Ausführungen der Reichsgesetze durch Landesbehörden handelte. In der Praxis ging man jedoch dazu über, dem Reichsrat ein Zustimmungsrecht einzuräumen im Zusammenhang mit der gesetzlichen Ermächtigung der Reichsregierung zum Erlass von Rechtsverordnungen.

Ganz wurde er aus seiner Beteiligung am Reichsaufsichtsrecht verdrängt, das nun unitarisch, wenn auch in letzter Instanz "entpolitisiert", geregelt wurde. Es stellte eine Ausnahme dar, wenn dem Reichsrat wie durch § 6 Abs. 2 des Landessteuergesetzes derartige Funktionen übertragen wurden. Das Recht auf Information über die Führung der Reichsgeschäfte blieb ohne Bedeutung.³⁾

Von richterlichen Befugnissen war in der Verfassung nichts erwähnt. Doch wurde durch das Fehlen des Staatsgerichtshofes

1) Schreiben des Reichskanzlers an den badischen Gesandten, Dr. Boden vom 11.2.1930, zitiert im Schreiben Helds an den Reichskanzler vom 20.2.1930, Geh. StA Mohn, MA 103286.

2) Becker, W., Föderalistische Tendenzen, S. 78.

3) So die bayerische Denkschrift. Anders Becker, W., a.a.O., S. 133, der die Meinung vertrat, daß der Reichsregierung daran gelegen wäre, den Reichsrat immer rechtzeitig zu informieren, um die Länder als Verbündete zu gewinnen.

der Reichsrat vielfach mit gerichtsähnlichen Funktionen be-
dacht, vor allem im Zusammenhang mit so einschneidenden Neu-
ordnungen wie den Staatsverträgen betreffs des Übergangs
der Staatseisenbahnen und Wasserstraßen auf das Reich, der
Reichsabgabenordnung und des Landessteuergesetzes.¹⁾

Von seinem Zustimmungsrecht im Falle der Kriegserklärung
und der Bundesexekution blieb nichts mehr.

Auch auf außenpolitischem Gebiet wurde er nun völlig ausge-
schaltet auf Grund des Wegfalls seines auswärtigen Ausschusses,
wie auch die Länder von der außenpolitischen Bildfläche
durch Aufhebung ihrer ausländischen Gesandtschaften ver-
schwanden. Die Länder konnten nun ihren Einfluß nur insti-
tutionell ungebunden unmittelbar, wie es die bayerische Re-
gierung in der Folgezeit oft - vor allem unter der Regierung
Held - tat oder informell auf den Ministerpräsidentenbespre-
chungen zum Ausdruck bringen. Von Held stammte auch der Vor-
schlag, die Konferenz der Ministerpräsidenten zu einer ständi-
gen Einrichtung zu machen, die vor jedem wichtigen außenpoli-
tischen Schritt der Reichsregierung anzuhören sei.²⁾

Trotz allem glaubte Becker ein "Erstarken des Reichsrats"
in der Praxis feststellen zu können.³⁾ Er weist in diesem
Zusammenhang auf die Tatsache der ständigen Versammlung des
Reichsrats hin und auch auf den Gebrauch der irreführenden
Verkündigungsformel der Gesetze: "Der Reichstag hat das fol-
gende Gesetz beschlossen, das mit Zustimmung des Reichsrats
hiermit verkündet wird."

Nun trifft es zwar zu, daß der Reichsrat im Wege der Ge-
setzgebung mehr Befugnisse,⁴⁾ zum Beispiel auch hinsicht-

1) Becker, W., Föderalistische Tendenzen, S. 137 ff.

2) Held gegen die Reichsregierung, in: Neue Badische Landes-
zeitung, Nr. 331 vom 3.7.1925.

3) Becker, W., a.a.O., S. 132 ff, 144.

4) "Die Gesetzgebung zeigt eine reichsratsfreundliche Tendenz."
So Anschütz, G., Föderalismus, S. 19, und auch Bilfinger,
K., Föderalismus, S. 46.

lich von Stellenbesetzungen erhielt, aber damit war noch lange keine Annäherung an die Stellung des alten Bundesrates erfolgt.¹⁾ Als entscheidender Unterschied dürfte die Tatsache zu werten sein: was jener an verfassungsmäßigen Rechten besaß, wurde dem Reichsrat nur in Ausnahmefällen gesetzeweise übertragen.

Zu 3: Die Schaffung einer unabhängigen Reichsregierung.

Bayern sah der Schaffung einer unabhängigen Reichsregierung gleichmütig zu. Sein Augenmerk richtete sich dabei mehr auf das Gebaren der preußischen Regierung als auf die Reichsregierung, da es beargwöhnte, Preußen würde auf Grund seiner Größe und materiellen Bedeutung einen übermächtigen Einfluß auf die Reichsregierung ausüben. Der Bundesverfassung der Vereinigten Staaten von Amerika entsprechend schuf man eine Zentralgewalt, die vollkommen losgelöst von einem Einzelstaat in gleichmäßiger Erhabenheit über ihnen schwebt. Damit war eine Mindestforderung von Konstantin Frantz verwirklicht: die mögliche Gleichheit der Reichsglieder ohne Rücksicht auf die tatsächlichen Größenverhältnisse. Unbedacht ließ Bayern die Konsequenz der unabhängigen Stellung der Zentralgewalt, die es mit sich brachte, daß die Stabilität des bundesstaatlichen Aufbaus ins Wanken kam, nachdem Preußen, früher Bundesglied und Träger der Bundesgewalt zugleich, aus seiner überragenden Stellung ausgeschaltet worden war. Die enge dynastische Interessengemeinschaft²⁾ wich nun der Parteiherrschaft des Reichstages, der zur ersten Macht im Staate wurde und in seiner unitaristischen Ausrichtung die Reichsregierung auf diese Bahnen lenkte.

1) Trierpel, H., Föderalismus, S. 199.

2) Buchegger, Karl, Unitarismus und Föderalismus in der Weimarer Reichsverfassung, Karlsruhe 1927, S. 9.

Die Länder waren weder Gegenstand noch Mittel zur Integration im Bundesstaat, sondern vielmehr Objekte, die es galt "Mattzusetzen".¹⁾ Die Zuständigkeiten waren ihnen verkürzt worden, und die als Ausgleich zu erwartende größere Beteiligung an der Bildung des Reichswillens wurde nicht verwirklicht, im Gegenteil, sie wurde noch weiter eingeschränkt durch die Einführung einer verstärkten Reichsaufsicht. In der Entstehung der Weimarer Republik war der Föderalismus schon nicht mehr zum Ausdruck gekommen,²⁾ doch fand er sich noch in der Rechtsstellung der Glieder zum Ganzen. Die Landeshoheit war wie ehemals eine ursprüngliche, nicht von der Bundesstaatsgewalt abgeleitete Staatsgewalt,³⁾ und dies wird von der herrschenden Lehre als wesentliches Merkmal der Staatlichkeit angesehen und nicht wie einstmal die Souveränität.⁴⁾

Den Ländern war jedoch wenig geblieben außer dieser formellen Anerkennung ihres Staatendaseins. Poetzsch-Heffter bezeichnete die Länder nur als "als-ob-Staaten", deren Aufgabe es sei, den Reichswillen zu verwirklichen.⁵⁾ Die bayerische Denkschrift wich in ihrer Beurteilung nicht weit von dieser Feststellung ab. Sie meinte, daß die Bundesstaaten zu einem "Mittelding zwischen Staat und gehobenem Selbstverwaltungskörper" herabgedrückt worden seien.

- 1) Smend, Rudolf, Verfassung und Verfassungsrecht, Berlin 1928, S. 125, S. 169.
- 2) Keine Genehmigung der Reichsverfassung durch die Einzellandtage.
- 3) Nawiasky, H., Der Bundesstaat, S. 42. Peters, H., Deutscher Föderalismus, S. 22. Siehe dazu die Ausführungen bei Mogi, S., The problem of federalism, S. 680 ff.
- 4) Anders Nawiasky, H., der den Ländern auch Souveränität zuerkennt. Anders wiederum Seydel und die Wiener Schule, die in dem deutschen Bundesstaat einen dezentralisierten Einheitsstaat sehen. Zur Staatsnatur der Länder, Stier-Somlo, F., Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 3. Aufl. Bonn 1925, S. 41. Becker, W., Föderalistische Tendenzen, S. 3.
- 5) Das Reich besitze die alleinige Staatsgewalt, Bericht vom 16.3.1929 über die Frühjahrstagung der Vereinigung für staatswissenschaftliche Fortbildung in Berlin, 1929, Geh. StA Mchn, MA 103298.

Ihre Staatsform und die eigene Verfassung konnten sie nicht länger selbst bestimmen.¹⁾ Der Charakter des Reiches ließ sich am eindeutigsten aus Art. 12 RV ersehen, in dem das ganze Ausmaß des unitaristischen Übergewichts enthalten war. Ein Gesetzgebungsrecht der Länder wird hier stipuliert, "solange und soweit das Reich von seinem Gesetzgebungsrechte keinen Gebrauch macht". "Diese Norm stempelt die Landesgesetzgebung zur Lückengesetzgebung schlechthin".²⁾ Ein Katalog von Zuständigkeiten war den Ländern zugewiesen, der sich jeden Moment verändern konnte durch die Ausübung des konkurrierenden Gesetzgebungsrechts des Reiches und mittels der neugeschaffenen gleitenden Zuständigkeitsregelung in den Artikeln 9 bis 11 RV, die die Einheitsbedarfs- und Rahmengesetzgebung betrafen. In einer Studie, die von Geheimrat Dr. Quark in der Bayerischen Gesandtschaft in Berlin angefertigt worden, war, hieß es dazu: "Ein 'Bedürfnis zum Erlaß einheitlicher Vorschriften' ist immer leicht zu finden, da die Materien des Art. 9 an sich schon (z.B. Wohlfahrtspflege) recht vage bezeichnet sind und für die Notwendigkeit 'grundsätzlicher Regelungen' sich leicht handhaben, zumal wenn nach Art. 11 auch 'wichtige Gesellschaftsinteressen' eingespannt werden können. Zudem sind auch Begriff und Umfang der Grundsatzregelung nicht streng umschrieben und schon deshalb Grenzströmungen und Überschreitungen leicht denkbar. Es ist also auf weiten Gebieten z.B. der kulturellen und Wohlfahrtspflege, der öffentlichen Sicherung, des Verkehrs und auch der Finanzen eine Ausdehnung der Reichszuständigkeiten heute schon möglich." ³⁾ Einer Ausdehnung der Reichszuständigkeit diene auch die Lehre von der Kompetenz der Konnexität. Gebiete,

1) Mit Art. 17 war aber eigentlich nicht mehr festgelegt worden, als eine Angleichung an die üblichen bundesstaatlichen Usancen.

2) Buchegger, K., Unitarismus, S. 23.

3) 8.1.1928, B StA (Abt. I), Staatsministerium der Finanzen, Akt 668160.

die der Landesgesetzgebung unterstehen, wurden vom Reich im Zusammenhang mit dem Hauptgegenstand geregelt. Das Reich sah sich dadurch befähigt, auf dem Wege der Gesetzgebung nahezu jegliche Zuständigkeit für sich in Anspruch zu nehmen. Nur wenige Schranken standen dem in der Reichsverfassung entgegen, z.B. Art. 103, Art. 8, Art. 11 RV.¹⁾ Selbst der zweite Hauptabschnitt der Verfassung über Grundrechte und Grundpflichten diente als Rechtsquelle für die Begründung erweiterter Zuständigkeiten des Reiches.²⁾

Die berühmte Elastizität der Weimarer Verfassung öffnete Tür und Tor für eine unitaristische Fortentwicklung. Thoma spricht von einem labilen Föderalismus.³⁾ Die in die Verfassung eingebaute Tendenz wurde verstärkt durch die verfassungswidrige Handhabung der Verfassung. Bilfinger führt verschiedene Beispiele von Verfassungsumgehungen an, wobei ein Tatbestand an den Wortlaut des sinnwidrig falsch ausgelegten Gesetzes angepaßt oder der Tatbestand entstellt wurde.⁴⁾ Es bedurfte nicht einmal der Zuhilfenahme der Kompetenz-Kompetenz; Verfassungsänderungen, denen sich kein Reichsrat mehr entgegenstellen konnte, wurden vermieden, durch die Praxis des Reichstages, der mit einfachen Mehrheiten beschloß, daß eine Verfassungsänderung nicht vorliege,⁵⁾ oder mit qualifizierten Mehrheiten Gesetze verfassungsändernden Inhalts verabschiedete,

-
- 1) Poetzsch-Heffter, Fritz, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, in: JböR, Bd. 17, 1929, S. 14, Bd. 13, 1925, S. 35.
 - 2) Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus an das Staatsministerium des Innern vom 4.5.1926, Geh. StA Mchn, MA 103284.
 - 3) Thoma, Richard, Die Forderungen des Einheitsstaates, Heidelberger Universitätsreden, 3, Heidelberg 1928, S. 5. Vortrag des Landeshauptmanns der Rheinprovinz, Dr. Horion vom 5.11.1929, Geh. StA Mchn, MA 103299.
 - 4) Bilfinger, K., Verfassungsumgehungen.
 - 5) Poetzsch-Heffter, F., Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, in: JböR, Bd. 13, 1925, S. 227 ff.

ohne sich weiter darum zu kümmern, den Text der Verfassung selbst abzuändern. Triepel bezeichnete diese Übung als eine Verfassungswandlung großen Stils, die, wenn sie zur Regel würde, einen Staatsstreich darstelle.¹⁾

Die Länder fanden sich zu bloßen Verwaltungsorganen heruntergedrückt und selbst diese Funktion war ihnen nicht gesichert. Durch Art. 18 RV konnte den Ländern nicht nur ihre Existenz gegen ihren Willen genommen werden, auf Grund seiner Steuerhoheit hatte das Reich auch die Existenz der Länder in der Hand. Es konnte diese finanziell aushöhlen, indem sie ihnen die Überweisungen verkürzte, Bedingungen an die Verwendung der Mittel knüpfte, den Ländern die Nachvollziehung seines Beispiels anempfahl, ohne die Mittel dafür bereitzustellen (z.B. Beamtenbesoldung), und die Länder mit kostenverursachenden Ausgaben überhäufte. Zwar ist das Reich, dort wo es selbst Verwaltungsaufgaben übernommen hatte, aufgefordert, dabei die Gliedstaaten vor einer Schädigung ihrer lebenswichtigen Interessen zu wahren. Die gleiche Bestimmung galt für den Fall, daß das Reich Steuerquellen der Länder an sich nahm. Diese sog. föderalistischen Zugeständnisse sollten aber eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein. Daß Klauseln dieses Inhalts überhaupt notwendig schienen, gibt hinreichend Auskunft über die Tendenz der Verfassung und der zu erwartenden Verfassungsentwicklung.

1) Bilfinger, K., Verfassungsumgehungen, S. 184.

IV. Die Regierung Held in der programmatischen Auseinandersetzung um die Reichsreform

Kaum war die Verfassung in Kraft getreten, bemühten sich die Unitaristen mit dem Ruf nach Rationalisierungs- und Sparmaßnahmen¹⁾ um eine Fortentwicklung der Verfassung hin zum Einheitsstaat. Nachdem der Verhandlungsweg gescheitert war,²⁾ sollte der Einheitsstaat unter Ausnutzung der finanziellen Hegemonie des Reiches und mittels einer aggressiven "Aushöhlungs politik" verwirklicht werden.³⁾

Aus diesem Tatbestand ergeben sich von selbst die föderalistischen Forderungen: Sicherung der den Ländern verbliebenen Zuständigkeiten durch eine klare Abgrenzung, Abschaffung der Art. 8 bis 10, Hemmung des Reichstages durch Hebung der Stellung des Reichsrats und Herstellung der finanziellen Selbständigkeit der Länder. Es handelte sich also weniger darum, den Einfluß der Länder auf die Willensbildung im Reich zu stärken, als darum, das Selbstbestimmungsrecht zu sichern. Die Betonung des Selbstbestimmungsrechts sollte im Laufe der Jahre immer stärker zutage treten. Das Bamberger Programm und der föderalistische Grundsatzantrag der BVP im Reichstag fordern noch die Wiederherstellung des Reichsrates als bundesstaatliches Organ, eine Forderung, die noch abgeschwächt in der ersten bayerischen Denkschrift von 1924 enthalten ist, während bereits die erste Denkschrift den Schwerpunkt ganz darauf

-
- 1) Poetzsch-Heffter, F., Grundgedanken der Reichsreform, in: *Werdendes Recht*, Heft 4, Berlin 1931, S. 5.
 - 2) Niederschrift über die gemeinsame Sitzung des Reichskabinetts und des preußischen Kabinetts über die Frage des Einheitsstaates am 30.1.1920, BA R 43 I/1872. Unmittelbarer Anlaß war der Antrag auf Schaffung des deutschen Einheitsstaates von seiten der Koalitionsparteien in der preußischen Landesversammlung am 17.12.1919.
 - 3) Denkschrift des Reichsinnenministers Dr. Koch-Weser, BA R 43 I/1872.

verlegt, den Reichsrat dem Reichstag als gleichberechtigten Gesetzgebungsfaktor zur Seite zu stellen, um die Gesetzeschwemme einzudämmen. Die Gefahr dabei bestand darin, daß durch Rückgang der Beteiligung an der Bildung des Staatswillens erst recht der Aktionsradius der Länder eingeschränkt und eine Verweisung der Länder auf Verwaltungsfunktionen erfolgen würde.

Die bayerische Reformbewegung setzte bereits im Jahre 1920 mit der "Denkschrift über eine Revision der Reichsverfassung im föderalistischen Sinne" der Mittwoch-Vereinigung der Geistesarbeiter der Bayerischen Volkspartei ein.¹⁾ Sie bildet zusammen mit dem Bamberger Programm der BVP die Grundlage für die zwei Denkschriften der bayerischen Staatsregierung aus den Jahren 1924 und 1926, die ihrerseits wiederum in direktem kausalen Zusammenhang mit den Referaten, die Dr. Held auf der Länderkonferenz und in ihren Ausschüssen hielt, stehen.

In der genannten Denkschrift wird der Unitarismus der Reichsregierung dafür verantwortlich gemacht, daß in Bayern die Reichsfreudigkeit verkümmere, weil eine den Landesbedürfnissen gerecht werdende Verwaltung und Gesetzgebung sowohl in staatspolitischer wie auch in kultureller und wirtschaftlicher Hinsicht vereitelt werde.²⁾

Die Forderungen, die hier erhoben werden, sind sowohl Bestandteil des Bamberger Programms der BVP aus dem Jahre 1920, des endgültigen Bamberger Programms vom Oktober 1922, des föderalistischen Grundsatzantrages der BVP im Reichstag,³⁾ wie auch grundsätzlich aller späteren bayerischen Reformvorschläge. Das Programm der BVP ist jedoch viel schärfer formuliert, Es verlangt:

1) Beyerle, K., Föderalistische Reichspolitik, S. 50.

2) Schwend, K., Bayern, S. 133.

3) Beyerle, K., a.a.O., S. 98.

1. Wiedereinführung eines dem Reichstag gleichberechtigten föderativen Organs nach dem Vorbild des früheren Bundesrates;¹⁾
2. Anerkennung der Verfassungsautonomie der Einzelstaaten;
3. Beschränkung der Reichsgesetzgebung auf die Gebiete notwendiger Reichseinheit;
4. Wiederherstellung der vollen Verwaltungshoheit der Einzelstaaten;
5. Sicherstellung der Steuerhoheit der Länder;
6. Recht auf diplomatische Vertretungsbefugnis innerhalb der Grenzen der vom Reiche besorgten auswärtigen Politik.

Diese sechs Punkte stellen das Grundsatzprogramm dar, zu dessen Verwirklichung eine Änderung der Reichsverfassung Voraussetzung war. Darauf folgt im Bamberger Programm²⁾ ein neun Punkte umfassendes Aktionsprogramm, das sofort realisiert werden konnte:

7. Gliederung der Länder nach einem wahren föderalistischen Aufbau. Eigenstaatlichkeit für jene Gebietsteile, welche die Kraft und den Willen zu eigener Staatsbildung beweisen.
8. Keine Inanspruchnahme von bisher nicht ausgenützten Zuständigkeiten durch das Reich.
9. Neubelastung der Länder und Gemeinden durch das Reich nur mit Zustimmung des Reichsrats und unter gleichzeitiger Zuweisung entsprechender Mittel.
10. Ablehnung aller Eingriffe in den Staatsbesitz der Länder. Rückgabe der direkten, für die Länder lebensnotwendigen Steuern.
11. Recht der Länder, die zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit nötigen Maßnahmen selbständig und unbehindert zu treffen.

1) 1920 lautete die diesbezügliche Forderung: "Wiedereinführung eines dem früheren Bundesrate gleichwertigen Organes der Staaten". Im Gegensatz dazu die Denkschrift der Mittwoch-Vereinigung: "Weitgehende Stärkung der Befugnisse des Reichsrates, insbesondere Erfordernis seiner Zustimmung zu den Reichsgesetzen und zu allen Verwaltungsordnungen (Art. 77)".
a.a.O., S. 52, 56.

2) Schäffer, Fritz, Das Bamberger Programm der Bayerischen Volkspartei, München 1923.

12. Zusammenfassung der in den Ländern bestehenden Reichsbehörden in Zentralstellen und Anpassung an das Verwaltungssystem des Landes.
13. Selbständigkeit der Länder in der Verwaltung und Haushaltungsführung in Angelegenheiten der Post und Eisenbahn und der dem allgemeinen Verkehr dienenden Wasserstraßen.
14. Regelung des Schulwesens grundsätzlich durch die Länder.
15. Beschränkung der Eingriffe des Reiches in das Wirtschaftsleben der Länder auf die Fälle dringender Notwendigkeit.

Diese neun Punkte gehören ebenfalls zu dem unverrückbaren Grundstock der bayerischen Politik. Allein Punkt 7 wurde Gegenstand einer Revision.

Das erste bayerische Programm kann nicht gerade "als gemäßigt bezeichnet werden."¹⁾ Zwar wurden in der Tat keine Sonderrechte verlangt, jedoch die Bewilligung der vorgeschlagenen Erweiterung der Länderzuständigkeiten und vor allem des Ländereinflusses hätte das Weimarer Reich in seinen Grundlagen verändert.

1) Die Regierungsdenkschriften von 1924 und 1926

Im Januar 1924 überreichte die Regierung von Knilling der Reichsregierung ihre Denkschrift "Zur Revision der Weimarer Verfassung".²⁾ Sie befaßt sich kritisch mit dem bestehenden Verfassungszustand, der ihrer Meinung nach den "untrüglichen Beweis" geliefert hätte, daß die Weimarer Verfassung ihr "Ziel verfehlt hat, und zwar in verwaltungstechnischer Beziehung ebenso wie in staatspolitischer."

An diese Feststellung schließen sich im zweiten Teil die von Bayern als notwendig erachteten Verfassungsänderungen an. Zuerst steht dabei das Verlangen nach einer Neuabgrenzung der Zuständigkeiten. Diese solle unter dem Grund-

1) Anders Schwend, K., Bayern, S. 134.

2) Sie war auf Grund eines Landtagsbeschlusses vom 18.7.1923 entstanden. Beilage 3610 III. Tagung 1922/23.

satz erfolgen, daß die Mittel, deren das Reich für sein Bestehen nach außen und für seine Wirksamkeit nach innen bedürfe, dem Reiche verbleiben. Was dagegen eine einheitliche Regelung nicht verlange, müsse den Einzelstaaten überlassen bleiben. Unter diesem Leitmotiv standen schon die Grundsatzforderungen des Bamberger Programms, so daß diese jetzt ohne weiteres in die Denkschrift aufgenommen werden konnten.

Im einzelnen wird außerdem noch hinzugefügt die Forderung nach Wiederherstellung der Gebietshoheit der Einzelstaaten: d.h. die Sicherung gegen Beeinträchtigung des Gebietes der Länder ohne ihre Einwilligung auf dem Wege des Artikels 18 der Reichsverfassung. Durch diese Bestimmung wird die Spitze gegen Preußen, die im Punkt 7 des Bamberger Programms wie im föderalistischen Grundsatzantrag der BVP im Reichstag enthalten ist und die aus staatspolitischen und staatsföderalistischen Überlegungen nicht haltbar war, aus den bayerischen Denkschriften entfernt. Damit war der entscheidende Schritt getan, wodurch aus den bayerischen Reichsreformvorschlägen ganz der regionale Aspekt ausgeklammert wurde. Fortan handelte es sich einzig und allein um die organisatorischen Fragen des Neuaufbaus, nicht mehr um die regionalen der Neugliederung.

Bayern bekräftigt mit dieser Denkschrift sein Verlangen nach Wiederherstellung der Bismarck'schen Verfassung insoweit sie seine Stellung im Reiche betrafen, aber ohne Berücksichtigung der sich in Bezug auf Preußen ergebenden Konsequenzen¹⁾. Neu hinzugekommen ist der Wunsch nach bayerischen Sonderrechten. Die bayerischen Absichten zielen nicht nur auf die Errichtung eines Bundesstaates, sondern z.T. sogar auf eine mehr staatenbündische Vereinigung ab²⁾. In diesem Bestreben mag die Erkenntnis liegen, daß das Bismarck'sche Reich keineswegs nur die Verwirklichung des föderativen Gedanken war, sondern vielmehr eine Mischung

1) Siehe dazu auch Bilfinger, K., Föderalismus, S. 39.

2) Triefel, H., Föderalismus, S. 201.

aus föderativen, hegemonialen und nationalstaatlichen Elementen.¹⁾ Eine derartige Revision wurde allgemein als eine Unmöglichkeit bezeichnet, weil sie eine vollkommene Umkehrung des geschichtlichen Gesamtverlaufs bedeutet hätte.²⁾ Ein Staatsrechtslehrer wie Professor Triepel, der für die föderalistische Reaktion durchaus Verständnis aufbrachte, bezeichnete selbst jene Rückwärtsrevidierung als unmöglich und unnatürlich, die darauf abziele, die von der Weimarer Verfassung geschaffene "Vereinheitlichung auf solchen Gebieten zu beseitigen, auf denen sie sich als Endpunkt einer schon längst im Laufe befindlichen... Entwicklung darstellt".³⁾ Zu diesen Gebieten zählt er die Gesandtschaftsrechte der Einzelstaaten, das Eisenbahnwesen, das Militärwesen.

Im Januar 1926 fertigte die Regierung Held eine zweite Denkschrift "Über die fortschreitende Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit der Länder unter der Weimarer Verfassung". Sie stellt sich grundsätzlich auf die Grundlage der ersten Denkschrift und hält auch die darin niedergelegten Forderungen in vollem Umfange aufrecht. In einer kurzen Einleitung begnügt Held sich damit, den Zusammenhang zwischen der Lebenskraft des Reichs und der Eigenstaatlichkeit der Länder festzustellen.⁴⁾ Die Eigenart der deutschen Länder sei die Quelle des Großen, das in Deutschland durch die Jahrhunderte geschaffen wurde; deshalb müsse die Eigenart der deutschen Länder und Stämme unbedingt gewahrt bleiben. Sie könne nur dann erhalten werden, wenn man den Ländern ihr Eigenleben beläßt. Dieses Eigenleben sei nur möglich, wenn die Eigenstaatlichkeit auf eine feste verfassungsmäßige Grundlage gestellt ist.

1) Poetzsch-Heffter, F., Grundgedanken, S. 29.

2) Hugo Preuß charakterisiert im Neuen Wiener Tagblatt, Nr. 13 vom 13.1.1924 die Denkschrift als eine "freundliche Einladung zum nationalpolitischen Selbstmord".

3) Triepel, H., Föderalismus, S. 203.

4) Siehe dazu auch Smend, R., Verfassung, S. 118.

Seit der ersten Denkschrift habe der Aushöhlungsprozeß weitere Fortschritte gemacht, nun nicht mehr mit Zuhilfenahme des Art. 48 der Reichsverfassung oder durch offensichtlichen gesetzgeberischen Einbruch in die Hoheitsgebiete der Länder, sondern mit anderen Mitteln und Methoden auf den Gebieten der Gesetzgebung, Verwaltung und namentlich auf finanziellem Gebiet. Zum Beweis dieser Feststellung wird eine Fülle von Material angeführt, das während der letzten Jahre in den Ministerien zusammengetragen wurde.

Im Finanzwesen sei "der Bogen nicht nur des Unitarismus, sondern des ödesten Zentralismus"¹⁾ in einer Weise überspannt worden, daß er über kurz oder lang brechen müsse, wenn nicht Wandel geschaffen wird.

Im Vergleich zur ersten Denkschrift hatten die neuen Vorschläge "einen mehr defensiven Charakter".²⁾ Das liegt weniger am Inhalt, oder am Ton der Denkschrift, als vielmehr in der Themastellung begründet. Die zweite Denkschrift erbringt sozusagen nur den Berechtigungsnachweis für die Forderungen, die in der ersten aufgestellt waren. Die erste Denkschrift enthielt eine Auseinandersetzung über die von Bayern verlangten Verfassungsänderungen, während die Held'sche Denkschrift sich mit den Unzulänglichkeiten der bestehenden Verfassung befaßt.³⁾ Sie unterläßt weitausholende staatstheoretische Ausführungen und stellt eigentlich nicht mehr dar als eine Häufung von Tatsachen, konkreten Beispielen der unitaristischen Regierungsweise des Reiches.⁴⁾

1) Verfassungsausschuß, Beratungsunterlagen, S. 375.

2) Ausführungen des Verfassers der Denkschrift, Oberregierungsrat Dr. Sommer, MRP vom 20.1.1926.

3) Koch-Weser hatte im RTV vom 13.6.1925 die Frage nach einer derartigen Denkschrift erhoben.

4) Eine ähnliche Denkschrift, die sich mit den Meinungsverschiedenheiten zwischen Reich und Preußen in politischer, wirtschaftlicher und finanzieller Hinsicht befaßte, jedoch ganz auf die preußischen Interessen zugeschnitten war, wurde von der Regierung Braun 1927 fertiggestellt; Schulze, Alfred, Das neue deutsche Reich, Dresden 1927, S. 32.

Offensichtlich war man bemüht, einer Kritik, wie sie an der ersten Denkschrift der bayerischen Regierung von 1924 geübt worden war, zuvorzukommen.¹⁾ Neben dem allgemeinen Hinweis, daß die Forderungen von 1924 aufrechterhalten bleiben, kommen nur jene Forderungen, die die Gesetzgebung und Verwaltung betreffen, zur Sprache, da allein auf diesen Gebieten von einer Aushöhlung gesprochen werden kann. Das Thema der Arbeit bedingt, die gegebene verfassungsrechtliche Grundlage zum Ausgangspunkt der Erörterungen zu machen. Aber trotz dieser logischen Erklärung entsteht der Eindruck, der in der Folgezeit durch die bayerische Haltung auf der Länderkonferenz bestätigt wird, daß das Ziel der Bemühungen tatsächlich nicht mehr eine grundsätzliche Revision ist, sondern nur Rückkehr zur unverfälschten Verfassung.²⁾ Angesichts der Tatsache, daß die Reformvorschläge der Regierung von Knilling fast einhellig als unvereinbar mit den Reichsgedanken abgelehnt worden waren und daß inzwischen die von Bayern selbst entfachte Reformbewegung eine ihren Zielen entgegengesetzte Richtung genommen hatte und die auftauchenden Reformprojekte in ihrer Mehrzahl auf eine weitere Schwächung der Position der Länder hinausliefen, schwingt sich Bayern nun, um Schlimmeres zu verhüten, zum Verteidiger der von ihm anfänglich so verunglimpften Verfassung auf.³⁾ Mußte Bayern die Hoffnung auf eine föderalistische Revision der Verfassung aufgeben, so gilt sein Augenmerk nunmehr dem Versuch, "die unitaristische Entwicklung... zu hemmen und, wenn möglich, abzustoppen".⁴⁾ Dementsprechend steht fortan im Mittelpunkt der bayerischen

1) Siehe dazu Germania, Nr. 13, vom 13.1.1924.

2) Reichsreform, Zentrum und Bayerische Volkspartei in: Neue Pfälzische Landeszeitung Nr. 269 vom 17.11.1928. Bayerns Kampf gegen den Einheitsstaat in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 1952 vom 26.10.1928.

3) Die Verfassung gilt in Zukunft nun verantwortlich für die Rettung des Reichs nach den Gefahren des Weltkrieges. Dazu "Entwurf eines mündlichen Berichts", o.J., entstanden während der Länderkonferenz, Geh.StA Mohn, MA 103378.

4) Schwend, K., Bayern, S. 341.

Verfassungspolitik anstelle des Grundsatzprogramms der BVP das Aktionsprogramm. Das dynamische Programm wird durch ein stabilisierendes ersetzt.

a) Reservatrechte

Von Reservatrechten war sowohl 1924 wie auch 1926 die Rede, aber Veränderungen bezüglich der Zahl, wie des Inhalts waren zu verzeichnen. Im Bamberger Programm der BVP vom September 1920 und vom Oktober 1922 war dagegen nicht von Reservatrechten gesprochen worden. Die bayerischen Reservatrechte von 1924 und 1926 wurden damals noch als Allgemeinforderungen erhoben. Diese Entwicklung von Allgemeinforderungen zu Sonderrechten mag verwundern. Sie vollzog sich nach dem ersten unitaristischen Ansturm, zu einer Zeit, als dem Föderalismus unter der Regierung Cuno und Stresemann eine Atempause gewährt worden war. Die Aussichten auf Erfolg für eine föderalistische Gegenbewegung waren 1924 nicht ungünstig. Bayern wußte aber nichts Besseres, als jene Forderungen auf dem Gebiete des Steuer- und Verkehrswesens, der Ausnahmegesetzgebung und im Zusammenhang damit im Heereswesen, aus der Zeit der Verfassungsberatungen wieder aufzunehmen. Bayern fühlte sich als Sonderfall und verlangte dementsprechend eine Sonderbehandlung, wie sie ihm jüngst von seiten des Reichs im Zuge der Beilegung der Konflikte aus den Jahren 1922 und 1923 zuteil geworden war.¹⁾ Im Vergleich zu den allgemeinen Forderungen fielen jedoch diese Reservatrechte - außer Art. 48 RV - nicht ins Gewicht.

Die Denkschrift von 1926 bedeutet ein Zurücknehmen der exponierten Stellung in Bezug auf die Reservatrechte. Die einzige Ausnahme bilden die bayerischen Wünsche bezüglich der Wasserstraßenverwaltung. Jetzt geht es darum, wenigstens

1) Koch-Weser, E., Die bayerische Verfassungsdenkschrift, in: Vossische Zeitung, Nr. 10 vom 6.1.1924. - Bayern fordert etwas, "das man nicht allen gewähren kann, ohne das Reichsgefüge zu zerstören".

die Weimarer Regelung zu behaupten und verfassungsmäßig abzusichern. Entschieden mehr Nachdruck wurde auf die Beschränkung der Gesetzgebungs- und Verwaltungsfunktion des Reiches mit besonderem Augenmerk auf das Finanzwesen gelegt.

Zum Biersteuerreservat ist zu sagen, daß dieses früher Rückgrat seiner Finanzen war.¹⁾ Bayern mit seiner großen Bierherstellung fand sich hier in der Tat in einer Sonderstellung. Zur damaligen Zeit hätte sich jedoch ein Biersteuerreservat längst nicht als so rentabel erwiesen. Auf Grund der höheren Steuersätze wären die Ausgleichsbeträge ans Reich wesentlich angestiegen. Praktisch war eine derartige Forderung gar nicht zu verwirklichen, "da die Biersteuer des Reiches ... zu den im Dawes-Plan an Deutschlands Gläubiger verpfändeten Einnahmen gehört".²⁾ Dagegen hätte sich über das Verteilungsprinzip der Biersteuer streiten lassen. Während die Verteilung der Reichssteuereinnahmen an die Länder nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens erfolgte, wurden bei der Biersteuer die Reichseinnahmen nach der Bevölkerung verteilt, wobei in jedem Fall Bayern das Nachsehen hatte. Bayern erhielt auf diese Weise nur den vierten Teil der in Bayern aufgebrachten Reichsbiersteuer.³⁾ Die Verwaltung der Eisenbahnen verlangte Bayern 1924 zurück, weil Bayern nicht den Einfluß eingeräumt bekam, den es nach dem Staatsvertrage hätte erwarten können. Es sah dabei seine eigensten wirtschaftlichen Interessen durch die zentralistische Verwaltung vernachlässigt, und als Gegenleistung sollte es sich überdies mit einer durch die Geldentwertung unzulänglich gewordenen Entschädigung abfinden.

1) Siehe dazu auch Jessen, Arnd, Bayerns Saldo beim Reichsfinanzausgleich, Berlin 1931, S. 18, 32.

2) Lotz, Walter, Der Finanzausgleich und Bayern, in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Bd. 49, Tübingen 1927, S. 30.

3) Ebd., S. 34.

1926 kam die bayerische Staatsregierung auf die 1924 gemachten Ausführungen zurück. Inzwischen war eingetreten, was Bayern schon damals veranlaßt hatte, die Eisenbahn wieder zurückzuverlangen, nämlich die Schaffung der Deutschen Reichsbahngesellschaft. Die zugesicherte Dezentralisation war dadurch gefährdet und Bayern verlangte deshalb, nicht wie man annehmen könnte, die Zurückübertragung der Verwaltung, sondern lediglich die Wiederherstellung seiner Mitbestimmungsrechte und Berücksichtigung der bayerischen Interessen durch Neufassung der Geschäftsordnung der Deutschen Reichsbahngesellschaft, analog dem Inhalt des Staatsvertrages. Das bayerische Ressentiment gegen die neue Regelung bestand in der Hauptsache darin, "daß die Gruppe Bayern mit den außerbayerischen Reichsbahndirektionen auf eine Stufe gestellt wird". Durch die unter dem Dawes-Abkommen übernommenen Verpflichtungen der Reichsbahngesellschaft war einer Rückübertragung der Eisenbahnen auf die Länder sowieso ein Riegel vorgeschoben.

Die Neuregelung im Post und Telegraphenwesen ließ sich besser an. Trotzdem verlangte man 1924 auch auf diesem Sektor eine größere Selbständigkeit. Es handelte sich hier mehr um politische als um finanzielle Interessen.¹⁾

Von dieser Forderung war man aber 1926 bereits wieder abgekommen. Die ganz Deutschland erfassende Vereinheitlichung ließ sich nicht ohne weiteres wieder zurücknehmen.

Neu hinzugekommen war 1926 der Wunsch nach einem bayerischen Sonderrecht auf dem Gebiet der Wasserstraßenverwaltung. 1924 hatte man noch für alle Länder die Verwaltung zurückgefordert und die Reichsgesetzgebung auf die Regelung des Notwendigsten beschränken wollen. Bayern unterstellte dem Reich, eine Reichswasserstraßenverwaltung aufzubauen, nur um zu zeigen, daß es nach der Reichsverfassung dazu berechtigt sei.

1) Den Überschüssen aus diesen Verwaltungen hatten früher Ausgleichsbeträge an das Reich entsprochen.

Auf Grund des Widerstandes der Reichsregierung war Bayern 1926 nun zu einem Nachgeben bereit. Es wollte sich mit einer Sonderregelung begnügen. Die Verwaltung in der mittleren und unteren Instanz sollte dem Lande Bayern verbleiben, weil sich diese Regelung bewährt hat, weil sie billig ist, weil die Behörden mit den geographischen Eigentümlichkeiten vertraut sind und weil das Arbeitsfeld in Bayern mit Rücksicht auf die Tätigkeit der Rhein-Main-Donau-AG schon sehr begrenzt ist.

Den Art. 48 PV wollte Bayern 1924 entsprechend der Bismarck'schen Verfassung umgestaltet wissen und zwar in der Weise, daß eine Verhängung des Kriegszustandes über Bayern durch das Reich in Friedenszeiten ausgeschlossen sein sollte. Die jüngsten Ereignisse gaben Anlaß zu dieser Forderung. Schon 1921 war es zu den ersten Konflikten über das Ausnahmerecht gekommen.¹⁾ 1922 hatte das Republikschutzgesetz²⁾ neuen Zündstoff geliefert und im Herbst 1923 der Fall Lossow.³⁾ In all diesen Fällen hatte es sich darum gehandelt, die Polizeihochheit der Länder zu wahren und den Versuchen der Reichsregierung entgegen zu treten, ihre ausnahmerechtlichen Maßnahmen durch Reichsorgane durchzuführen. Bayerns Vorschlag zur Ausschaltung solcher Intervention war radikal: entweder völlige Freistellung Bayerns vom Reichsausnahmerecht oder Schaffung eines dem Reichsausnahmerecht gleichgeordneten, von diesem völlig unabhängigen Ausnahmerecht der Länder. Das Recht der Verhängung des Ausnahmezustandes sollte primär den Länderregierungen und nur subsidiär dem Reichspräsidenten zustehen.⁴⁾ Was hier verlangt wurde, war eine einschneidende Einschränkung der Machtbefugnisse des Reichspräsidenten aus Art. 48 RV.⁵⁾

1) Verordnung des Reichspräsidenten vom 29.8.1921. RGBL.1921, I.Teil, S. 1239.

2) 21.7.1922. RGBL.1922, I.Teil, S. 585.

3) 20.10.1923.

4) Bericht der Bayerischen Gesandtschaft vom 27.10.1926, betr. Unterredung mit Reichsinnenminister Külz, BStA (Abt. I) MF 66813.

5) Deutsche Allgemeine Zeitung, Nr.303 vom 3.7.1923.

In der Zeit von 1924 bis 1926 waren die Eingriffe in die Länderhoheit mittels Art. 48 RV seltener geworden.¹⁾ In der Denkschrift von 1926 findet sich daher kein diesbezüglicher Änderungswunsch mehr.

Genauso verhält es sich mit den Vorschlägen bezüglich des Militärwesens. Der Fall Lossow war 1924 der Anlaß, eine Änderung des Wehrgesetzes vom 21.3.1921 vorzuschlagen, das angeblich "der besonderen Stellung Bayerns und seinen Bedürfnissen nicht gerecht" wurde. Aufgabe des Reiches sollte der militärische Schutz nach außen, Aufgabe der Länder der Schutz der Ruhe und Ordnung im Innern sein. Über die Berücksichtigung der besonderen landsmannschaftlichen Eigenart hinaus wurde zur Wahrung der staatlichen Selbständigkeit Bayerns verlangt, daß:

1. der Landeskommandant nicht bloß auf Vorschlag der Bayerischen Regierung vom Reichspräsidenten ernannt, sondern auch nur mit ihrer Einwilligung von ihm abberufen wird;
2. eine vorübergehende Entsendung bayerischer Truppenteile nach einem außerbayerischen Ort nur mit Zustimmung der bayerischen Regierung stattfindet;
3. Die Besetzung der Führer- und Beamtenstellen von einem gewissen höheren Range ab nur im Benehmen mit der bayerischen Staatsregierung erfolgt;
4. die bayerischen Truppenteile außer auf die Reichsregierung gleichzeitig auch auf die Landesregierung verpflichtet werden.

Das waren Tendenzen, die auf eine Truppenkontingentierung abzielten;²⁾ sie reichten über die Bismarck'sche Regelung hinaus. Ansätze zu ihrer Verwirklichung waren in der Hom-

1) Schulze, A., Reich, S. 185. Zwei Verordnungen sind 1925 zu verzeichnen: Verordnung des Reichspräsidenten über Aufnahme von Auslandskrediten durch Gemeinden und Gemeindeverbände vom 29.1.1925, RGBl. 1925, I. Teil, S. 57; Verordnung des Reichspräsidenten zur Ausführung des Gesetzes über die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Frieden vom 28.9.1925. RGBl. 1925, I. Teil, S. 365.

2) Becker, W., Föederalistische Tendenzen, S. 116.

burger Vereinbarung, bzw. dem Berliner Militärvertrag vom 18.2.1924 gegeben, durch die der Fall Lossow beigelegt wurde. Darin war bestimmt worden, daß den bayerischen Wünschen möglichst Rechnung getragen werden sollte. Unter anderem wurde die Verpflichtung der Truppen auf die Reichs- und Landesverfassung vorgesehen.¹⁾

b) Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten

Sowohl die erste wie die zweite Denkschrift verlangte die Überprüfung des ganzen Zuständigkeitskataloges und die Streichung der Bedarfs- und Grundsatzgesetzgebung. Wie sich bei näherem Zusehen aber erwies, ging es Bayern 1926 eigentlich nur darum, das Recht der Grundsatzgesetzgebung auf die Regelung allgemeiner Gesichtspunkte zu beschränken.²⁾ Aber selbst hier bestand wenig Aussicht auf Erfolg. Das Reich konnte sich sowohl auf ein umfangreiches Schrifttum wie auf Gerichtsentscheidungen berufen, in denen es seine Auffassung bestätigt fand, daß Grundsätze unmittelbares Reichsrecht und nicht nur Anweisungen an die Landesgesetzgebung enthalten dürfen, vorausgesetzt, daß es sich um einen allgemeinen grundsätzlichen Rechtsgedanken handelt.³⁾

Die Denkschrift von 1926 verlegte ihren Schwerpunkt ganz auf die Handhabung der Verfassung. Nicht mehr der Föderalismus als Verfassungsprinzip, sondern als politisches Prinzip⁴⁾ wird hervorgehoben. Das Reich wird an sein Versprechen aus dem Jahre 1922 erinnert,⁵⁾ von seinen ihm zustehenden, aber noch nicht ausgeschöpften Zuständigkeiten keinen Gebrauch zu machen. Man fordert nicht nur die Beendigung der

1) Thilo, U., Die militärrechtliche Sonderstellung Bayerns, S. 39.

2) Siehe Niederschrift der Besprechung vom 17.4.1926 im Staatsministerium des Äußeren zu München anlässlich der Anwesenheit des Herrn Reichskanzlers, Geh. StA Mchn, MA 103284.

3) Siehe dazu die Ausführungen Luthers, ebd.

4) Becker, W., Föderalistische Tendenzen, S. 7.

5) Brief Wirths an Lerchenfeld vom 23.8.1922, in: Joeckle, Rudolf, Bayern und die große politische Krise in Deutschland im Sommer 1922, in: Politische Zeitfragen, 4.Jg. Heft.11, München 1922, S. 252.

bei den Reichsministerien eingerissenen Übung, ihre Gesetzesvorlagen auf dem Umweg der Initiativgesetzgebung des Reichstages einzubringen, sondern gar, daß die Reichsregierung zu weitgehenden Anträgen aus dem Reichstag selbst entgegentritt. Die Stellung des Reichsrats soll gehoben werden. Aus einem Sachverständigenkomitee soll er wieder zu einem politischen Faktor werden. Seine früheren Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Gesetzgebung und Verwaltung sollen ihm wieder eingeräumt werden. Im außenpolitischen Bereich wird die Anhörung der Länder vor wichtigen Entscheidungen verlangt. Dagegen ist die zusätzliche Forderung von 1924, den Abschluß von Staatsverträgen auf wirtschaftlichem Gebiet durch die Länder ohne Genehmigung der Reichsregierung zuzulassen und das Gesandtschaftsrecht wieder herzustellen, fallengelassen.

Vorschläge hinsichtlich der Verwaltung sind nur implizit in der Denkschrift von 1926 enthalten, obwohl doch gerade auf diesem Gebiet die Möglichkeit gegeben war, ohne formelle Verfassungsrevision grundlegende Änderungen durchzusetzen. Auf diesem Gebiet findet das Reich auch am ehesten eine Handhabe einzugreifen durch die Verfügung über die Steuerquellen und durch den großen Apparat der Ministerien. Für die mündlichen Verhandlungen über die Denkschrift ließ Held aber ein detailliertes Programm zu diesem Punkt ausarbeiten.¹⁾ In der Denkschrift selbst steht nicht mehr als der allgemeine Grundsatz, daß die Landesbehörden allein zuständig seien für die Ausführung der Reichsgesetze. Die Zustimmung des Reichsrats soll für den Erlaß aller allgemeinen Verwaltungsanordnungen eingeholt werden. Das Reich soll sich keine Aufgabe aneignen, für die die Länder zuständig sind. Als einen der weittragendsten Eingriffe in die Verwaltungshoheit der Länder werden die Fondsverwaltungen bezeichnet.²⁾ Ihnen liegt folgender Vorgang zugrunde:

1) Schreiben Helds an die Staatsministerien vom 15.2.1926, Geh. StA Mchn, MA 103284.

2) So auch Lassar, G., Die reichseigene Verwaltung, S. 61.

Im Reichshaushalt, besonders in den Positionen des Reichsministeriums des Innern, werden Mittel für Aufgaben bereitgestellt, deren Erfüllung verfassungsmäßig nicht dem Reich, sondern ausschließlich den Ländern zusteht. Bei der Verfügung über diese Mittel werden die Länder in fortschreitendem Maße ausgeschaltet. In gleichen Maßen geht das Reich dazu über, die Mittel direkt an sog. reichswichtige Einrichtungen oder an Reichsspitzenverbände privater Organisationen zu überweisen. Schon am 21. April 1925 war in einem Schreiben an den Reichskanzler von Held darauf hingewiesen worden, daß es Aufgabe der Länder, nicht des Reiches sei, Wohlfahrtspflege zu betreiben. Aufgabe des Reiches aber, das über die Steuerquellen verfüge, sei es, den Trägern der Fürsorge entsprechende Einnahmen zu verschaffen. Die Notlage der Länder und Fürsorgeverbände, die vom Reich selbst verschuldet sei, dürfe von den Reichsministerien nicht dazu benützt werden, auf Gebieten, die der Verwaltung der Länder unterstünden, auf dem Umweg über die Verteilung von Reichsfonds in die Länderverwaltung einzugreifen,¹⁾ und sich in Mißachtung der Zuständigkeitsverteilung als Mäzen herauszustellen.

Der unzureichende Finanzausgleich verbot es Bayern, eine Beseitigung der sog. allgemeinen Fonds²⁾ zu fordern. Was aber verlangt wurde, das war die Unterbindung des unmittelbaren Verkehrs der Empfangsberechtigten mit dem Reich. Dieser habe nur über die Landesregierungen als Mittlerstellen zu erfolgen.³⁾ Wo das Dotierungssystem (schlüssel-

-
- 1) Siehe auch Fondsverwaltung des Reiches und freie Wohlfahrtspflege. Bemerkungen von dem vom Landesdirektor des Deutschen Caritasverbandes, Pater Dr. C. Noppel übermittelten Gutachten zur bayerischen Denkschrift über die fortschreitende Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit der Länder unter der Weimarer Verfassung. Geh. StA Mchh, MA 103273.
 - 2) Sie beliefen sich annähernd auf 1 Milliarde RM, Schulze, A., Reich, S. 114.
 - 3) So auch die Meinung des zum Unitarismus neigenden Leiters der sächsischen Staatskanzlei, Schulze, a.a.O., S. 118, 122, 123.

mäßige Verteilung auf die einzelnen Länder) keine Anwendung finden kann, sollte der Reichsrat eingeschaltet und den Ländern ein maßgebender Einfluß auf die Auswahl der Unternehmungen eingeräumt werden.¹⁾ Was damit von Bayern verlangt wurde, das war nicht mehr als was andere Länder auch verlangten und was das Reich in der Vergangenheit bereits zugestanden hatte.²⁾

Gegen die Spezialfonds, die der Förderung ganz bestimmter Unternehmungen dienten (Deutsche Forschungsanstalt für Psychiatrie, Förderung der Unfallverhütung im Bergbau, Förderung des Frühgemüsebaues usw.) bestanden bayerischerseits keine grundsätzlichen Bedenken.³⁾ Das Staatsministerium des Äußeren hatte wohl Einwendungen gegen Anträge auf Zuweisungen für Posten aus dem verfassungsmäßigen Hoheitsgebiet der Länder, da es darin eine Durchbrechung des bayerischen Standpunktes sah,⁴⁾ aber es sah sich nicht in der Lage, auf die Gelder zu verzichten. Um aber zu verhindern, daß beim Reich der Eindruck entstände, als ob Bayern von seinen Forderungen abließe, betonte man bei der Einbringung der Anträge den grundsätzlichen Standpunkt.⁵⁾

- 1) Schreiben des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus an das Staatsministerium des Innern vom 8.9.1928, B StA (Abt. I) MW 8304.
- 2) Erklärung der Reichsregierung in der Vollsitzung des Reichsrats vom 25.1.1923: Sie wolle dem Reichsrat am Schluß des Rechnungsjahres eine Übersicht über die Art der Verwendung der ihrer Verwaltung unterstehenden Fonds, an deren Verteilung die Länder ein Interesse haben, geben und bei Zuwendungen an Einrichtungen, die in die unmittelbare Zuständigkeit der Länder fallen, vorher ein Einvernehmen mit dem betreffenden Land herbeiführen. Darüber hinaus hat das Reichsministerium des Innern am 5.3.1923 die Zusage gemacht, bei jeder Bewilligung den Ländern, die dabei in ihren Interessen berührt werden, Kenntnis und Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Schreiben des Sächsischen Bevollmächtigten zum Reichsrat an die Bayerische Gesandtschaft vom 2.9.1929, B StA (Abt. I), MInn 74024.
- 3) Schreiben des Staatsministeriums des Äußeren an sämtliche Staatsministerien vom 24.11.1927 betr. Verteilung von Reichsmitteln, B StA (Abt. I), MW 8306.
- 4) Schreiben des Staatsministeriums des Äußeren an das Staatsministerium für Unterricht und Kultus vom 23.6.1926, Geh. StA, MA 103285.
- 5) Schreiben des Staatsministeriums des Äußeren an das Staatsministerium des Innern vom 22.9.1926, Geh. StA Mchn, MA 103285.

Bei der Gewährung von Zuschüssen verlangte das Reich den Nachweis, daß auch die Länder Mittel für die gleichen Zwecke zur Verfügung stellten und diese somit als förderungswürdig anerkannten. Da die Fondsmittel im Verhältnis der von den Ländern gemachten Aufwendungen verteilt wurden, ergab sich daraus eine Benachteiligung der leistungsschwachen Länder. Zudem führte diese Art der Verteilung zu einer Aufsichtstätigkeit des Reiches.¹⁾ Politisch bedeutsam war jedoch, daß durch das Verlangen einer Selbstbeteiligung der Länder durch das Reich diese zu Unterstützungsaktionen praktisch gezwungen wurden. Die Länder entsprachen damit ihren eigenen Interessen und zeigten gleichzeitig der Bevölkerung, daß Unterstützung nicht allein vom Reich zu erwarten war.²⁾

Die Tatsache, daß die bayerische Regierung sich so ausgiebig mit der Frage der Fonds auseinandersetzte, wurde ihr vielerorts angekreidet. Prälat Leicht sah darin die schwache Stelle der Denkschrift.³⁾ Der Reichstag zeigte sich nun unwillig, Subventionen für bayerische Projekte zu bewilligen und bei den Fürsorgeverbänden handelte sich Bayern den Vorwurf ein, gegen die caritative Betätigung im allgemeinen zu sein.⁴⁾

Die Ausführungen über das Finanzwesen nehmen in der Denkschrift von 1926 den größten Raum ein. Als höchstes Ziel sieht Held eine gerechte Verteilung der Mittel an. Eine klare Scheidung der Steuerquellen zwischen Reich und Ländern wird weiterhin als unerläßlich bezeichnet. In der Abfindungsfrage bezüglich der Eisenbahn und Post mochte Held nicht drängen, weil er darin ein wertvolles politisches Druckmittel gegen die Reichsregierung sah. Vor dem Abschluß einer

-
- 1) Schreiben des Staatsministeriums für Landwirtschaft an das Staatsministerium des Innern vom 30.8.1926, B StA (Abt. I) MW 8304.
 - 2) Schreiben des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus an das Staatsministerium des Äußeren vom 22.12.1927, B StA (Abt. I) MW 8306.
 - 3) Brief an Held vom 12.5.1926, Geh. StA Mchn, MA 103284.
 - 4) Gutachten des Pater C. Noppel, Geh. StA Mchn, MA 103273.

endgültigen Regelung wollte Bayern sich mit der Zahlung von Zinsen begnügen.

Im Gegensatz zu 1924 spricht die Denkschrift von 1926 nicht mehr von einer Rückgabe der Finanzverwaltung, die laut Stellungnahme des Staatsministeriums der Finanzen zur Zeit nicht zu realisieren ist.¹⁾ Sie begnügt sich mit einer Drohung für den Fall, daß die Verwaltung der Steuern und des Landesvermögens sowie die Besorgung der übrigen Finanzgeschäfte des Landes durch die Reichsfinanzbehörden nicht mehr unentgeltlich erfolge. Dann nämlich wäre der Zeitpunkt gekommen, wo der bayerische Staat den Vollzug seiner Finanzangelegenheiten durch eigene Behörden vornehmen lassen müßte. Den Reichsfinanzämtern wird eine unzulängliche Besorgung der bayerischen Landesgeschäfte vorgeworfen, die mit großen Verlusten für den bayerischen Staat verbunden sei.

In der Denkschrift von 1924 ist die Forderung auf verfassungsmäßige Sicherung des bundesstaatlichen Aufbaues des Reiches übernommen, bei dessen Abänderung den süddeutschen Ländern ein Vetorecht eingeräumt werden soll und bei dessen Aufhebung die Zustimmung aller Länder zur Bedingung gemacht wird.

c) Echo auf die Denkschriften

Nicht Resignation, sondern Selbstbescheidung in realistischer Einschätzung der Erfolgsmöglichkeiten spricht aus der neuen bayerischen Denkschrift. Bayern blieb auch kaum eine andere Wahl. Die Reichsregierung hatte sich wohl nach Empfang der Denkschrift zu mündlichen Verhandlungen bereit erklärt, die auch stattfanden, jedoch mit dem gleichen enttäuschenden Ergebnis wie der Notenwechsel im Jahre 1924 im Gefolge der ersten Denkschrift.²⁾

1) Schreiben an das Staatsministerium des Äußeren vom 16.9.1925, Geh. StA Mchn, MA 103284.

2) Verfassungsausschuß, Beratungsunterlagen, S. 7.

Mit größter Umsicht - um der Öffentlichkeit keinen Anlaß zu Spekulationen zu geben - war die Überreichung der Denkschrift vorgenommen worden. Genauso unauffällig sollte die Aussprache mit der Reichsregierung vor sich gehen und zwar anläßlich eines Besuches des Reichskanzlers und des Reichsinnenministers in München, bei dem offiziell die Rolle Süddeutschlands in der deutschen Kulturpolitik besprochen werden sollte. Der Reichsminister der Finanzen sollte zufällig seinen Besuch in der bayerischen Hauptstadt auch so legen, daß ihm eine Teilnahme an den Gesprächen möglich wäre.¹⁾

In der Besprechung am 17.4.1926 im Staatsministerium des Außern²⁾ brachte Held verschiedene bereits in der Denkschrift angeschnittene Fragen zur Sprache. Insbesondere ging es ihm aber darum, die Haltung der Reichsregierung zu der Frage der Angliederung der kleineren Länder an Preußen zu erkunden. Held sah in dieser Entwicklung einen Zug zum Einheitsstaat, den er weder freiwillig noch gezwungenermaßen mitmachen wollte. In seiner Antwort bestätigte Luther die Befürwortung der Anschlußtendenzen im Reich. Nach seiner Meinung bedürfe das Reich, nicht wie das Bismarck'sche Reich der kleineren Länder, im Gegenteil, es leide unter der starken Differenzierung. Die bayerischen Klagen nahm Luther zum Anlaß, darauf hinzuweisen, daß auch Bayern sich keineswegs auf seine ihm zugewiesene Sphäre beschränke. Es mische sich in die Außenpolitik ein und gefährde dadurch leichtfertig die außenpolitische Stellung des Reiches. Im Wege der Entgegnung erklärte Held, daß es seine Aufgabe sei, sich für die öffentliche Wohlfahrt verantwortlich zu fühlen und daß speziell Bayern berufen sei, in der Außenpolitik mitzuarbeiten, da es große Opfer hätte bringen müssen.

1) Schreiben Helds an die Staatsministerien vom 15.2.1926, Geh. StA Mchn, MA 103284.

2) Niederschrift, Geh. StA Mchn, MA 103284.

Die Konferenz mußte von bayerischer Seite aus als ein Mißerfolg empfunden werden.¹⁾ Nur dem bayerischen Vorschlag, eine Kommission zur Prüfung der aufgeworfenen Fragen einzusetzen, war eine Zukunft beschieden, obgleich Luther in jener Unterredung zu verstehen gegeben hatte, daß er an und für sich die Einsetzung einer Kommission für verfehlt halte. Sollten aber Verhandlungen stattfinden, so mußten sie seiner Meinung zufolge zumindest mit allen Ländern und nicht mit Bayern allein gepflogen werden.

Held hatte sich keine Hoffnungen gemacht, daß die Reichsregierung aus eigener Initiative eine Verfassungsrevision in die Wege leiten würde. Vielmehr versuchte er die Reichsregierung zu bestimmen, von sich aus alles zu unterlassen, was geeignet wäre, die Kompetenzen des Reiches weiter auszuweiten.²⁾ Was Held wünschte, das war ein Übereinkommen zwischen dem Reich und den Einzelstaaten, analog der Vereinbarung Bayern - Reich vom August 1922. Das Übereinkommen sollte "die Reichsregierung stark genug machen, um dem unitarischen Treiben des Reichstages entgegenzutreten und den Boden für eine förmliche Verfassungsänderung vorzubereiten". Notwendig sei dazu vor allem eine Verständigung darüber, daß ohne Mitwirkung der Einzelstaaten keine Abänderung der Reichsverfassung zu ihren Ungunsten vorgenommen werden solle und daß der Reichsrat auf dem Gebiete der Reichsverwaltung in mitbestimmender Weise eingeschaltet werde. Held ist offenbar der Meinung, daß die Reichsregierung selbst keine unitaristischen Ziele verfolgt und daß es in erster Linie machtpolitische und nicht sachliche Gründe sind, die den Reichstag dazu veranlassen, die Reichszuständigkeiten auszuweiten.

1) So auch das Bayerische Vaterland, Nr. 89 vom 20.4.1926, der Badische Beobachter, Nr. 115 vom 27.4.1926 und: Bayerische Klagen, in: Neue Zürcher Zeitschrift, Nr. 865 vom 30.5.1926.

2) MRP vom 12.4.1926.

Hinsichtlich des Erfolgs der Denkschrift hatte sich Held nie einer Illusion hingegeben. Er fürchtete, daß die Denkschrift selbst in Bayern bei den breiten Massen wenig Anklang finden würde. Selbst bei der Landesbürokratie meinte er eine Empfänglichkeit für unitarisches Gedankengut feststellen zu können.

Er nahm an, daß der Vorschlag schon im Reichsrat steckenbleiben würde.

Die schwerste Hemmung sah er beim Reichstag liegen,¹⁾ in dem die unitaristischen Parteien überwogen. Zum Teil konnte Bayern aber dort mit gewissen Sympathien rechnen. Anlässlich der Stellungnahme zur ersten Denkschrift hatten sich bereits die Lager gebildet, die während der folgenden Jahre eine relativ konstante Zusammensetzung aufwiesen.

Nur bei den Deutschnationalen und dem Zentrum ließ sich eine wachsende Hinwendung und Resorbierung föderalistischer Gedanken feststellen. Seit 1925 erhielt dadurch die Zusammenarbeit von Zentrum und BVP, die 1920²⁾ - gerade auf Grund der unitaristischen Denkweise des Zentrums beendet worden war - neuen Auftrieb. Die Haltung, die das Zentrum in der Nationalversammlung und später als Mitglied der Weimarer Koalition einnahm³⁾, war den Ansichten der BVP konträr gelaufen. Die Abwendung von der Sozialdemokratie und die Gewichtsverlagerung auf den rechten Flügel innerhalb der Partei, die mit der Wahl von Prälat Kaas, zum neuen Parteivorsitzenden und von Brüning zum Fraktionsvorsitzenden am 8.12.1928 bestätigt wurde, verstärkte die Rückbesinnung auf die konservative Tradition des Katholizismus⁴⁾. Am 16.11.1927 kam es zwischen Zentrum und BVP zu einer grundsätzlichen Verstan-

1) MRP vom 12.4.1926.

2) Schulthess' Europäischer Geschichtskalender. Neue Folge, 38.Jg. 1920 I.Teil, München 1924, S.1.

3) Senger, Gerhard, Die Politik der deutschen Zentrumspartei zur Frage Reich und Länder von 1918-1928, in: Hamburgische Universität, Abhandlungen und Mitteilungen aus dem Seminar für Öffentliches Recht, Nr. 27, Hamburg 1932, S. 31.

4) Matthias, Erich und Morsey, Rudolf, Das Ende der Parteien, Düsseldorf 1960, S. 288.

digung. Das offizielle Programm des Zentrums zur Reichsreform vom 8.3.1928 wies in den wichtigsten Punkten Übereinstimmung mit dem Programm der BVP auf.¹⁾ Grundsatz für das Zentrum war ein starkes Reich auf gesunder föderalistischer Basis. Damit sprach sich das Zentrum gegen die Kleinstaaterie, aber für die Erhaltung der lebensfähigen größeren Länder aus. Die Zusammenarbeit zwischen BVP und dem Zentrum zeitigte aber keine praktischen Erfolge.²⁾ Die BVP blieb mißtrauisch gegenüber den zentralistischen Tendenzen im Zentrum.³⁾ In seinem gemäßigten Föderalismus erblickte die BVP immer eine "untragbare Verleugnung der einzelstaatlichen Souveränität". Es kam darüber zu scharfen Auseinandersetzungen zwischen den beiden Parteien,⁴⁾ obwohl das Zentrum als Grundsatz seiner Politik die Wahrung der Eigenstaatlichkeit der Länder angab.⁵⁾ Daß das Zentrum sich nun öfters auch in der Öffentlichkeit für den Bestand der Länder einsetzte, mag nicht zuletzt der Geltendmachung des vatikanischen Einflusses zugeschrieben werden.⁶⁾

1) Zusammenstellung der Reichsreformvorschläge vom Reichssparkommissar, BA R 43 I/1877.
Siehe dazu Senger, G., Zentrumsparlei, S. 79.

2) Senger, G., a.a.O., S. 97.

3) Regensburger Anzeiger, Nr. 216 vom 19.9.1930.

4) Um die Reichsreform, in: Kölnische Zeitung, Nr. 652 vom 28.11.1929.

5) Deutsches Volksblatt, Nr. 320 vom 6.10.1930.

6) Bericht des bayerischen Gesandten beim Vatikan vom 31.10.1928, Geh. StA Mchn, MA 103281.

Hinsichtlich der Reichsreform kam nur ein Bündnis zwischen BVP und dem preußischen Zentrum zustande,¹⁾ das aber wieder nachteilige Folgen für das Verhältnis zum süddeutschen Zentrum mit sich brachte. Die Bemühungen um eine gemeinsame Frontbildung zeigten sich auf der Föderalistentagung in Augsburg am 28.10.1928.

Gegenüber dem Programm der Deutschnationalen, das sich zwar besonders durch antidemokratische, autoritäre und pro-preußische Tendenzen auszeichnete, bestanden keine wesentlichen Unterschiede hinsichtlich der Auffassung von der Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der bundesstaatlichen Gliederung des Reiches und der Ablehnung des Einheitsstaates.²⁾ Die bayerischen Vorschläge fanden hier ein günstiges Echo.

Bei den Sozialdemokraten stießen die bayerischen Forderungen auf glatte Ablehnung. Die Partei trat für den Einheitsstaat ein, der, soweit er in Weimar noch nicht geschaffen worden war, nun vollendet werden sollte.³⁾ Diese Haltung brachte die SPD in Konflikt mit ihrem Bestreben, sich ihre Machtposition in Preußen zu erhalten, so daß sich die SPD trotz ihres in der Theorie unverändert bleibenden einheitsstaatlichen Denkens durch keine eindeutige Stellungnahme auszeichnete.⁴⁾

Die Haltung der Demokratischen Partei war äußerst zurückhaltend. Das bayerische Programm fand nur insoweit Zustimmung, als es sich mit den Dezentralisationsvorstellungen dieser Partei deckte. Die große Kluft bestand darin, daß das Programm der Demokraten die genau entgegengesetzte Zielrichtung aufwies. Es ging ihr nicht um eine Aufwertung, sondern um eine Abwertung des staatlichen Charakters der Länder. Der von ihr vertretene Gedanke des dezentralisierten

1) Der Stand der Reichsreform in: Bayerischer Kurier, Nr.334 30.11.1929.

2) Deutsche Zeitung, Nr. 87 vom 14.4.1929.

3) Mommsen, Wilhelm, Deutsche Parteiprogramme, in: Deutsches Handbuch der Politik, Bd. 1, München 1960, S. 456.

4) Bracher, K., Auflösung, S. 567.

Einheitsstaates war für Held nicht viel mehr als ein Deckmantel für die wahren Absichten der DDP und ihres führenden Theoretikers und Politikers in Verfassungsfragen, Koch-Weser. In einer Denkschrift aus dem Jahre 1920, deren Grundgedanken noch im April 1927 von der DDP auf ihrem Parteitag bestätigt wurden, hatte Koch-Weser der Reichsregierung die Aushöhlungs-politik als geeignetes Mittel empfohlen, um die Staatlichkeit der Länder zu untergraben.¹⁾

Die Deutsche Volkspartei hatte sich aufgrund ihrer Mitgliedschaft aus den Wirtschaftskreisen einer Rationalisierung der Verwaltung verschrieben. Hinsichtlich der Reichsreform unterstützte sie die bayerischen Forderungen auf Verbesserung der Stellung des Reichsrats, auf Stärkung des Einflusses der Länder bei den Verkehrsverwaltungen und auf Erweiterung der Länderzuständigkeit in der Kulturpflege. Als bedenklich dagegen wurden die bayerischen Forderungen nach Beschränkung der Justizhoheit des Reichs (keine Reichsamnestien und keine reichsrechtlichen Sondergerichte), noch bedenklicher das Verlangen nach Teilung der Militärhoheit angesehen.²⁾

Im allgemeinen dürfte die Feststellung zutreffend sein, daß jegliches bayerische Programm, das über ein erweitertes Selbstverwaltungsrecht der Länder hinausging, bei den demokratischen Parteien suspekt war. Zwei Konstanten wies das bayerische Programm immer auf: das war die alles durchziehende Wunschvorstellung vom Bismarckreich und im speziellen die Hebung der Stellung des Reichsrats. Damit entstand das Gespenst der Neuaufrichtung eines autoritären Regierungssystems, das eine parlamentarische Regierungsweise unmöglich machen würde.³⁾

1) In seiner Rechtfertigung gegenüber den bayerischen Vorwürfen stellte Koch-Weser es so hin, als ob der Zweck seiner Denkschrift das Abhalten der Unitaristen von einem sofortigen Vorgehen gegen die Länder gewesen sei. Koch-Weser, E., Meine unitarische Einstellung, BA R 43 I/1872.

2) Die Zeit, Nr. 6 vom 8.1.1924.

3) Preuß, H., Die bayerische Reaktion, in: Neues Wiener Tagblatt, Nr. 13 vom 13.1.1924.

Die Unterstützung, die Bayern hinsichtlich der Sonderwünsche von Seiten der DVP und DNVP erfuhr, war nicht uneigennützig. Beide Parteien wollten in Übereinstimmung mit dem preußischen Staatsministerium die Gelegenheit einer Revision der Verfassung dazu benutzen, die Preußens Stellung abträglichen Bestimmungen aus der Verfassung auszumerzen: Art. 18 und Art. 63 Abs. 2 RV. Preußen sollte seine Stellung als Präsidialmacht zurückgegeben werden. Der bayerische Gesandte in Berlin, Ritter v. Preger, sah in diesem Vorhaben eine Gefahr für Bayern,¹⁾ weil die damit als Gegengewicht notwendig werdenden Reservatrechte kaum verfassungsmäßig zu verwirklichen wären. Bayern würde damit keinen Schutz gegen die Übermächtige Stellung Preußens mehr haben und im Reichsrat noch mehr der Gefahr einer Majorisierung ausgesetzt sein. Das Problem Preußen tat sich auch im Zusammenhang mit der verlangten Aufwertung des Reichsrats auf, als deren notwendige Folge die Wiederherstellung der Position Preußens im Reiche angesehen wurde.²⁾ Die Vorschläge zur Aufwertung des Reichsrates stießen auf den geringsten Widerstand, insoweit sie sich auf eine Verstärkung seiner Rechte als Gesetzgebungsfaktor beschränkten. Sowohl Anschütz, wie Bilfinger und Triepel traten für eine Umwandlung des Einspruchsrechts des Reichsrates in ein Zustimmungsrecht ein, das aber nach Anschütz durch den Reichstag überwindbar sein sollte.³⁾ Weitgehendere Befugnisse, wie sie im Bamberger Programm von 1920 gefordert worden waren und die eine Einsetzung in die Rechte des alten Bundesrates auch in Bezug auf die Reichsaufsicht, das Reichsverordnungsrecht und die auswärtigen Angelegenheiten anstrebten, wurden abgelehnt.

1) Bericht an das Staatsministerium des Äußern vom 15.1.1925, Geh. StA Mchn, MA 103255.

2) So auch Triepel, H. in einem Vortrag in der Juristischen Gesellschaft, in: Vossische Zeitung, Nr. 226 vom 15.5.1924.

3) Anschütz, G., Föderalismus, S. 34, Bilfinger, K., Föderalismus, S. 50, Triepel, H., Föderalismus, S. 19.

Die Aufnahme der bayerischen Denkschrift in der Presse war sehr geteilt. Das demokratische Stuttgarter Neue Tageblatt, unitaristisch und bayernfeindlich eingestellt,¹⁾ überraschte im ersten Moment mit seinen durchaus anerkennenden Worten: "Die bayerischen Beschwerden sind ernst und werden auch in anderen Ländern sympathischen Widerhall finden. Die Reform des Steuerwesens ist seit langem geplant und kaum reichsbedrohend. Wenn die bayerischen Wünsche sich auf dieses Gebiet und die organisch damit zusammenhängenden Kulturfragen beschränken, dann hat sich in München eine erfreuliche Wandlung angebahnt, deren Weiterentwicklung zu fördern kluge Reichspolitik ist." In einer erneuten Stellungnahme vom 8.5.1926²⁾ hatte sich das Blatt bereits gewendet. Mit dem Schwäbischen Merkur³⁾ war man sich einig, daß die Grundrichtung der bayerischen Denkschrift bekämpft werden mußte. Überlegt und zurückhaltend, aber keineswegs ablehnend äußerte sich das Deutsche Volksblatt. Dagegen konnte sich die Neue Zürcher Zeitschrift⁴⁾ nicht genug tun, Bayern und seine Denkschrift an den Pranger zu stellen. Hier wird von Ungeschicklichkeit, von kleinlichen und egoistischen Forderungen, die verwaltungstechnische Probleme in staatsrechtliche Ansprüche einkleide, gesprochen. Die Denkschrift sei nichts weiter als eine Änderung der Gebar den, nicht des Geistes, diktiert von der Feindschaft zur Republik.

Als entscheidend wurde von Held die Unterstützung von seiten der anderen Länder angesehen, die aber aller Voraussicht nach nicht zu erreichen sein würde. Auf Württembergs Stellungnahme

1) Bayerns Wandlungen, Nr. 180 vom 20.4.1926.

2) Die Bayerischen Wünsche, Nr. 112.

3) Die zweite bayerische Denkschrift, Nr. 215 vom 21.5.1926.

4) Bayerische Klagen, Nr. 865 vom 30.3.1926.

legte er besonderen Wert. Held versuchte eine gemeinsame Besprechung mit Württemberg und Baden zu arrangieren. Mit Befriedigung konnte Gesandter Tischer¹⁾ von der Bayerischen Gesandtschaft in Stuttgart an das Ministerium des Äußern am 19.5.1926 die Worte des württembergischen Staatspräsidenten berichten, daß jener in der jetzigen Verfassung eine Schädigung des deutschen Volkes erblicke. Er halte die grundsätzliche Auffassung der bayerischen Denkschrift für staatsmännisch richtig und trete ihr durchaus bei. Vorsicht diktierte dann seine Schlußworte, im übrigen sei er überzeugt, daß Bayern nichts tun werde, was Deutschland schädigen könnte. Zwei Jahre später brachte die Denkschrift des württembergischen Staatspräsidenten Bolz über "das Verhältnis zwischen Reich und Ländern" eine Ergänzung zur bayerischen Denkschrift. Der darin vertretene Standpunkt war längst nicht so scharf umrissen, bewegte sich aber in der gleichen Zielrichtung hinsichtlich einer klaren Abgrenzung der Zuständigkeiten und der Hebung des Reichsrats.²⁾

Vom badischen Landtagspräsidenten, Dr. Baumgartner, war 1923 eine Denkschrift "Das Reich und die Länder" erschienen, die als gültiger Ausdruck der badischen Vorstellungen akzeptiert worden war. Die neue bayerische Denkschrift von 1926 mit ihrem gemäßigten Charakter zeigte hier Parallelen auf, die in Baden durchaus gewürdigt wurden.³⁾

Wie Bayern protestierten Baden und Württemberg gegen die Aushöhlungs politik des Reiches und traten entschlossen für die Erhaltung ihrer staatlichen Selbständigkeit ein. Im Grundsätzlichen waren sich alle drei süddeutschen Länder einig, der Nuancen aber gab es viele.⁴⁾ Held bemühte sich, eine süddeutsche Front gegen die Unitaristen zu schaffen.⁵⁾

1) Geh. StA Mchn, MA 103284.

2) Geh. StA Mchn, MA 102396.

3) Badischer Beobachter, Nr. 163 vom 15.6.1926.

4) Bericht der Bayerischen Gesandtschaft in Stuttgart vom 19. und 27.5.1926, Geh. StA Mchn, MA 103284; Die Länder unter sich in Münchner Zeitung, Nr. 295 vom 24.10.1928.

5) Niederschrift über die Sitzung des (bayerischen) Verfassungsausschusses vom 1.12.1927, Geh. StA Mchn, MA 103293.

Doch im Ganzen gesehen muß festgestellt werden, daß ihm das Unternehmen nicht gelang. Vier Gründe dürften hauptsächlich dafür maßgeblich gewesen sein:¹⁾ In Württemberg und Baden waren die parteipolitischen Verhältnisse nicht so homogen wie in Bayern. Es gab dort weder eine selbständige Landespartei, noch eine ausgesprochene Regierungspartei; eine Tatsache, die notwendigerweise die Kompromißbereitschaft unter den Parteien fördern mußte. Der häufigere Wechsel im höchsten Regierungsamt blieb nicht ohne Rückwirkungen auf die Einstellung der Landesregierung zum Reich. Selbst das Klima war hier anders, man war liberaler. Es war noch nicht so lange her, daß aus Baden z.B. solche unitaristische Politiker wie Erzberger und Wirth hervorgegangen waren. Die Frage der staatlichen Existenz konnte weder die Gemüter der Politiker, der Publizisten noch des Volkes so erregen wie in Bayern. Des weiteren fürchtete man, daß man durch ein engeres Zusammenarbeiten mit Bayern auch in den Geruch der Reichsfeindlichkeit käme, ein Schlagwort, das immer noch der bayerischen Politik anhaftete. Vor allem aber glaubte man, daß die bayerische Kompromißlosigkeit hauptsächlich der Wahrung bayerischer Partikularinteressen diene,²⁾ mit denen man sich nicht ohne weiteres identifizieren konnte. Schon allein die wirtschaftliche Verschiedenheit bedingte eine andere Interessenausrichtung.

1) Bericht Held, MRP vom 20.1.1926, MRP vom 21.3.1931.

2) Staatspräsident Remmele über Einheitsstaat und Länderkonferenz, in: Karlsruher Zeitung, Nr. 22 vom 26.1.1928. Eine süddeutsche Phalanx? in: Württembergische Zeitung, Nr. 242 vom 17.10.1927.

2. Die Länderkonferenz

a) Vorgeschichte

An guten Worten für die Länder hatte es der Reichsregierung noch nie gefehlt. Bereits im Berliner Protokoll vom 11. August 1922 hatte die Reichsregierung "den bundesstaatlichen Charakter des Reiches und die Staatspersönlichkeit der Länder als in der Verfassung verankert ausdrücklich anerkannt", die Befürchtung der Länder bezüglich der "fortschreitenden Umgestaltung des Reichs zum Einheitsstaat für unbegründet erklärt und sich zu der Überzeugung bekannt, daß die einzelstaatliche Gliederung der Länder der reichen Mannigfaltigkeit des deutschen Wesens und der deutschen Kultur entspricht und daß die Pflege des Standbewußtseins im lebendigen engeren Gemeinwesen die beste Gewähr reichsfreudiger Einordnung in das Ganze der Nation ist." ¹⁾

Im Jahre 1923 hatte Reichskanzler Stresemann den Ministerpräsidenten der Länder die Geneigtheit der Reichsregierung versichert, möglichst bald in Verhandlungen mit den Ländern einzutreten, um die Frage größerer Selbständigkeit der Länder zu erörtern. Aber statt daß die Länder gestärkt worden wären, wie es auch jeder folgende Reichskanzler in seinen Programmreden in Aussicht stellte, mußten es die Länder erleben, wie trotz solcher Zusicherungen ²⁾ die Zentralisierung auf allen Gebieten weiterbetrieben wurde. Am 19. Januar 1925 hatte der Reichskanzler

1) Zitiert aus Helds Referat auf der Länderkonferenz, abgedruckt in: Die Länderkonferenz (Januar 1928), Berlin 1928, S. 36.

2) Bestätigungen des Berliner Protokolls, in dem die Reichsregierung Bayern feierlich erklärt hatte, daß sie nicht ohne Not und nicht ohne Zustimmung des Reichsrates von den noch nicht ausgeschöpften Zuständigkeiten des Reiches Gebrauch machen wolle. Bericht des Gesandten von Preger vom 27.10.1926 über seine Unterredung mit Reichsinnenminister Külz und mit Reichsinnenminister v. Keudell am 24.2.1927, Geh. StA Mchn, MA 103285.

Dr. Luther in seiner Regierungserklärung im Reichstag¹⁾ erklärt, eine Nachprüfung der Beziehungen des Reiches zu den Ländern vornehmen zu lassen. Ihr Eigenleben soll geachtet werden und ihre bedeutungsvolle Rolle im Gesamt-leben des deutschen Volkes auch in der Handhabung der Reichsverwaltung sorgfältig beachtet werden. Den Worten folgten aber keine Taten, zumindest nicht in dem von Bayern gewünschten Umfang. Die 3. Steuernotverordnung vom 24.2.1924,²⁾ die vom Reichskanzler Luther gern als Verwirklichung der bayerischen Wünsche nach einer klaren Zuständigkeitsabgrenzung angegeben wurde, fand in den bayerischen Ministerien keineswegs das erwartete Echo. Ihrer Meinung nach enthielt sie nicht mehr als eine Wiederholung der in der Verfassung niedergelegten Grundsätze, während zu ihrer Verwirklichung nichts getan wurde.

Der unitaristische Entwicklungsprozeß hatte sich seit 1924 fortgesetzt, aber eigentlich in recht gemäßigten Formen. Sowohl das Ministerium für Handel, Industrie und Gewerbe wie auch das Ministerium für Unterricht und Kultus äußern sich in ihrer für die Denkschrift angeforderten Beschwerdeliste sogar positiv über die Zurückhaltung der Reichspolitik.³⁾

Die Selbständigkeit der Länder war aber nicht nur auf dem Umweg über die Aushöhlung, die finanzielle Drosselung, die Großpreußenlösung (Anschluß der anderen Länder an Preußen) gefährdet, sondern auch in einer ganz offiziellen

1) Reichstagsverhandlungen, S. 93.

2) RGBl. 1924, 1. Teil, S. 287 ff.

3) Schreiben des Bay. Staatsministeriums für Unterricht und Kultus an das Staatsministerium des Außern vom 4.5.1926, Geh.StA Mchn, MA 103284, und vom 9.6.1928, B StA (Abt.I), MF 66813. Schreiben des Bay. Staatsministeriums für Landwirtschaft vom 12.6.1928, für Soziale Fürsorge vom 9.6.1928, der Justiz vom 13.6.1928, B StA (Abt.I) MF 66813. Bericht der bayerischen Gesandtschaft betr. Unterredung mit Reichsinnenminister Külz vom 27.10.1926, B StA (Abt. I) MF 66813.

und legitimen Art und Weise: nämlich durch die Länderkonferenz,¹⁾ wie im folgenden aufgezeigt werden soll.

Die Anregung zu einer derartigen Konferenz war in erster Linie von dem preußischen Ministerpräsidenten Braun ausgegangen, dessen Vorschlag dann von dem Hamburger Oberbürgermeister, Dr. Petersen, unterstützt wurde. Während einer Besprechung des Reichskanzlers mit den Regierungschefs der Länder, die zur Feier des 80. Geburtstags Hindenburgs am 2. Oktober 1927 in Berlin weilten, war nämlich die Notwendigkeit einer grundsätzlichen Diskussion über das staatsrechtliche Verhältnis zwischen dem Reich und den Ländern deutlich zutage getreten.²⁾

Indem die Reichsregierung dieses Problem aufgriff, glaubte sie verschiedene Unannehmlichkeiten für den Augenblick zu bannen.³⁾ Die Öffentlichkeit, die sich seit der Veröffentlichung der bayerischen Denkschriften anhaltend mit dem Problem der Reichsreform auseinandergesetzt hatte, zeigte sich über die Ankündigung äußerst befriedigt. Aber nicht nur der innerdeutschen Öffentlichkeit wurde damit Genugtuung getan, sondern auch der ausländischen, die, durch die Berichte des Reparationsagenten aufmerksam gemacht, in einer Reichsreform den Beweis von Einsparungs- und Rationalisierungsmaßnahmen zu sehen hoffte.⁴⁾ Wie in einer Aufzeichnung der bayerischen Staatskanzlei zu lesen war, ging es der Regierung Marx darum, "der Hochflut der Einheitsstaatspropaganda" ein Ventil zu öffnen. Die öffentliche Meinung ging 1927 ohne Widerspruch dahin, daß die Reparationslasten zum Einheitsstaat zwingen, durch den ungeheueren Summen eingespart werden könnten.⁵⁾

1) Bühler, Ottmar, Der heutige Stand der Verwaltungs- und Verfassungsreform, Stuttgart 1931, S. 24.

2) Schwend, K., Bayern, S. 364.

3) Siehe dazu Schulz, G., Demokratie, S. 564 ff.

4) a.a.O., S. 565 ff.

5) Aufzeichnung vom 4.7.1930, Geh. StA-Mchn, MA 103358.

Außenpolitische und finanzielle Überlegungen bestimmten die Reichsregierung, dem Gedanken der Reichsreform als Verwaltungsreform näherzutreten. Der Reparationsagent Parker Gilbert hatte in seinem Memorandum an die Reichsregierung vom 20. Oktober 1927 die deutsche Finanzpolitik scharf verurteilt und unter anderem insbesondere eine durchgreifende Verwaltungsreform gefordert. Der Reichsaußenminister teilte die Auffassung des Reparationsagenten, daß sich Deutschland das bestehende Durcheinander von Behörden nicht leisten könne. Der in Angriff zu nehmende organisatorische Neuaufbau sollte der Vollständigkeit halber zugleich der Einleitung einer regionalen Neugliederung dienen. Zwar sollte kein Land gezwungen werden sich dem Reich anzuschließen, doch dürfe dieser Schritt auch keinem verwehrt werden.¹⁾ Der Reichskanzler formulierte den gleichen Gedanken, als er zwischen denjenigen Ländern unterschied, die den Willen und die Kraft besitzen, ihr eigenes staatliches Leben zu führen, und solchen, die diesen Voraussetzungen nicht entsprächen und für die daher eine Regelung zu suchen sei, die dem Wunsch dieser Länder entgegenkommt und den Reichsbau den gegenwärtigen Erfordernissen anpaßt.²⁾

Am 21. Oktober 1927 war bereits vom Reichskabinett eine "Kommission für Vorarbeit zwecks Erzielung von Ersparnismaßnahmen auf den Gebieten der öffentlichen Verwaltung" eingesetzt worden. Der deutschnationale Reichsinnenminister von Keudell und der Reichsfinanzminister Köhler wollten aber die Reichsvorbereitungen für die Länderkonferenz im engsten Rahmen halten. Der Reichssparkommissar Sämisch sah darin eine Beeinträchtigung der Dreierkommission³⁾ und nahm nun mit dem gleichgesinnten Reichswirtschaftsminister Curtius und dem Staatssekretär im Reichsfinanzministerium Popitz die Vorarbeiten in die Hand.

1) Rede Dr. Stresemanns in Dresden am 31.10.1927, BA R 43 I/1874 fol. 62.

2) Rede Dr. Marx im Verein Berliner Presse am 18.11. BA R 43 I/1874 fol. 67.

3) Aktenvermerk über den heutigen Vortrag des Herrn Ministers Sämisch beim Herrn Reichskanzler, betr. Verfassungs- und Verwaltungsreform vom 17.12.1927, BA R 43 I/1873.

Sämisch konzipierte die Idee auf der Länderkonferenz Referate halten zu lassen, sie gemeinsam zu erörtern und dann als Empfehlungen an die Reichs- und Länderregierungen weiterzugeben. Über die Gegenstände der Beratung wurden von Popitz umfangreiche Richtlinien¹⁾, ausgearbeitet, die der Reichsregierung als bindende Beratungsunterlagen dienen sollten.²⁾ Dieser Plan wurde mit der Pflicht der Reichsregierung begründet, die Führung in der Hand zu behalten, damit die Konferenz zu positiven Beschlüssen käme.³⁾ Unter positiven Beschlüssen verstand Marx den dezentralisierten Einheitsstaat; die Länder sollten ihre Parlamente aufgeben oder Provinziallandtage erhalten und zu Selbstverwaltungskörpern werden.⁴⁾

Im Kabinett hatten sich die unitaristischen und revisionsbegierigen Kräfte durchzusetzen vermocht. Sie bemächtigten sich des Projekts der Länderkonferenz, das der Reichsregierung ohne ihr Zutun zugeschoben worden war, um das Verhältnis zu den Ländern grundlegend und zwar in ihrem Sinne umzugestalten.⁵⁾

Das Tagungsprogramm wurde folgendermaßen formuliert:

- 1) Veränderung des Verhältnisses zwischen Reich und Ländern,
- 2) Maßnahmen zur Gewährleistung sparsamster Finanzpolitik,
- 3) Verwaltungsreform in Reich und Ländern.

Überragende Bedeutung gewann der erste Fragenkomplex. Der Hamburger Bürgermeister Petersen, der württembergische Staatspräsident Bazille, der bayerische Ministerpräsident Held und der preußische Ministerpräsident Braun sollten hierzu Referate erstatten. Die anderen zwei Themen kamen auf der Länderkonferenz nur einmal zur Sprache und verschwanden dann für immer aus dem Tagungskalender.

1) Siehe dazu Schulz, G., Demokratie, S. 578/579.

2) Niederschrift über die Chefbesprechung am 20.12.1927 im Reichskanzlerhaus, BA R 43 I/1873 und am 31.12.1927 BA R 43 I/1874.

3) Ministerbesprechung vom 11.1.1928, BA R 43 I/1874, fol. 238.

4) Ministerbesprechung vom 12.1.1928, BA R 43 I/1874, fol. 268.

5) Brief des Staatssekretärs in der Reichskanzlei an den Reichsminister des Inneren vom 4.10.1927, BA R 43 I/1873.

Die Länderkonferenz fand am 16. bis 18. Januar 1928 im Reichskanzlerhaus in Berlin statt. Die unitaristische Richtung war durch elf Sozialdemokraten und zwei Demokraten zahlenmäßig am stärksten vertreten; als Vertreter der föderalistischen Auffassung waren neben Held die drei deutschnationalen Ministerpräsidenten zu bezeichnen.¹⁾

Beide Lager waren aber in sich gespalten. In der Folgezeit erzielte jedoch auf unitaristischer Seite das Projekt des "differenzierten Einheitsstaates"²⁾ eine gewisse Übereinstimmung der verschiedenen Auffassungen. Dieser Plan wurde vom Bund zur Erneuerung des Reiches, einer überparteilichen Interessengemeinschaft, die 1928 unter Vorsitz des früheren Reichskanzlers Dr. Luther gegründet worden war,³⁾ propagiert. Er sah die Umwandlung Preußens in ein Reichsland vor, das in Provinzen gegliedert sein sollte. Süddeutschland dagegen sollte völlig unberührt bleiben. Diese Lösung wurde Vorbild für die differenzierende Gesamtlösung der Länderkonferenz, die sich jedoch zum Ziel setzte, die Grenze zwischen den Provinzen und den anderen Ländern "flüssig" zu halten.⁴⁾

Die Unitaristen waren seit 1926 mit einer verstärkten Initiative an die Öffentlichkeit getreten. Unter anderem ist hier die Tagung des republikanischen Führerbundes in Berlin und der Demokratische Parteitag in Hamburg im April 1927 zu nennen, des weiteren die Anträge, die die DDP, SPD und DVP am 26. November 1926 bei der Beratung des Haushalts des Reichsministeriums des Innern einbrachten. Unter dem Leitmotiv einer unitaristischen Reichsreform war auch der deutsche Städtetag in Hamburg im April 1927 gestanden, da sich die Anschauung der Bürgermeister, die der DDP und der DVP angehörten, durchsetzen konnte.⁵⁾

1) Schwend, K., Bayern, S. 364.

2) Bund zur Erneuerung des Reiches, Reich und Länder, Berlin 1928. Siehe kritisch dazu Brecht, A., Mit der Kraft des Geistes, Lebenserinnerungen, 2. Hälfte, 1927-1967, Stuttgart 1967, S. 72.

3) 9.1.1928.

4) Ausführungen des Ministerialrats Dr. Brecht auf der Pressekonferenz vom 1.9.6.1929, Geh. StA Mchn, MA 103358.

5) Schäffer, Fritz, Der Föderalismus in Deutschland, München 1928, S. 10 ff.

Insbesondere waren es die Spitzenverbände der Wirtschaft, die sich um eine unitaristische Reform bemühten. In einer Mitgliederversammlung des Reichsbundes der Deutschen Industrie am 3. und 4. September 1926 in Dresden sprach man z.B. nicht nur von einer nötigen Verwaltungsvereinfachung, sondern von einer Selbstbeschränkung der Länder im Dienste ihrer historischen Mission als Träger des Reiches.¹⁾ In "Creditform", der Verbandszeitung für die Vereine,²⁾ wurde auf die ungeheuren Summen hingewiesen, die die Vielheit der staatlichen Verwaltungen verschlinge.

Die föderalistische Bewegung zeigte längst keine derartige Geschlossenheit. Neben den Parteien waren der Reichsbund Deutscher Föderalisten,³⁾ der Reichs- und Heimatbund Deutscher Katholiken mit dem Kölner Professor Schmittmann an der Spitze und ein literarischer Intellektuellenkreis, der sich in der pazifistischen Zeitschrift "Die Menschheit" in Wiesbaden zu Wort meldete, von Bedeutung.⁴⁾

In der Folgezeit schlossen sich die beiden erstgenannten Organisationen zur Reichsarbeitsgemeinschaft deutscher Föderalisten zusammen. Statt einer Zusammenfassung wurde dadurch eine allmähliche Auflockerung eingeleitet, die sich in einem gemäßigten, allgemeingehaltene Programm niederschlug. Es wurde ein starkes, hegemoniefreies, bundesstaatliches Reich mit sich selbst verwaltenden Ländern, eine starke Reichszentralgewalt und lebendige Selbstverwaltung in den Gliedstaaten gefordert.

1) Geh. StA Mohn, MA 103284.

2) Nr. 2, Jg. 44.

3) Eine Zusammenfassung seines Programms liegt in der Broschüre vor: Ein großdeutsch-föderalistisches Reichsprogramm nebst Begründung. Zwölf Leitsätze des Reichsbundes Deutscher Föderalisten, Hannover 1930.

4) Schulz, G., Demokratie, S. 481. Friedrich Wilhelm Foerster setzte sich in erster Linie mit dem Gedanken- gut Constantin Frantz auseinander, während August Weitzel detaillierte Neugliederungspläne vorlegte, deren Ziel die Bildung von wirtschaftlich lebensfähigen und in sich geschlossenen Einheiten war.

Die von Schmittmann eifrig betriebene Frontbildung mit der bayerischen Regierung kam nie zustande.¹⁾ Bayern war darauf bedacht, sich die Hände frei zu halten und begnügte sich mit einer wortreichen Anerkennung des Wirkens der Arbeitsgemeinschaft, auch wenn ihm von dieser Seite von den Anhängern eines großdeutschen Reiches kraftvolle Unterstützung zuteil wurde. Die gemeinsame Parole hieß: Werbende Kraft könne das Reich nur haben, wenn es auf freien Bundesstaaten aufgebaut sei.²⁾

Bayern besaß trotz seiner Isolierung keine schlechte Ausgangsposition. Keine Regierung hatte so gute Vorarbeit geleistet wie die bayerische. Bereits auf der Minister ratsitzung vom 22. November 1927 war beschlossen worden, eine "Kommission zur Prüfung des inneren Aufbaues des Reiches" ³⁾ unter Vorsitz von Senatspräsident Gerber zu bilden. Sie wollte - von den zwei Denkschriften der Regierung ausgehend - die Stellungnahme Bayerns auf der Länderkonferenz vorbereiten. Der Kommissionsbericht vom 6. Dezember⁴⁾ fand seinen Niederschlag in dem Referat Helds.⁵⁾ Der bayerische Ministerpräsident befand sich ausserdem in

-
- 1) Die bayerische Auffassung von der Lösung des preußischen Problems deckte sich nicht mit der der Arbeitsgemeinschaft, die seit 1928 die Erhebung der preußischen Provinzen zu Reichsländern forderte. Siehe dazu Schreiben des Reichsministers des Innern an die Mitglieder des Ausschusses für Verfassungs- und Verwaltungsreform vom 29.5.1928, Geh.StA Mchn, MA 103307. Auf der Tagung der Reichsarbeitsgemeinschaft vom 27.9.1931 in Essen sprach man sich gegen die Schaffung von Ländern minderen Rechts aus, für die Umwandlung der preußischen Provinzen in Länder, für den Ausbau des Reichsrats zu einer gleichberechtigten Kammer neben dem Reichstag und gegen die Abtrennung der Pfalz von Bayern. Geh.StA Mchn, MA 103301.
 - 2) Landesversammlung der Bayerischen Volkspartei, in: Augsburger Postzeitung, Nr. 271 vom 14.11.1929.
 - 3) Im folgenden als bayerische Verfassungskommission bezeichnet.
 - 4) Geh.StA Mchn, MA 103293..
 - 5) Eine Zusammenfassung des Held'schen Referates findet sich bei von Jan, H., Bayern zur Reichsverfassungsreform.

der glücklichen Lage, daß er seine Auffassungen nicht als rein persönliche ausgeben mußte, wie die meisten seiner Kollegen, sondern im Namen der bayerischen Staatsregierung sprechen konnte.

Die Ankündigung einer Länderkonferenz hatte die Gemüter stark erregt.¹⁾ Zwar setzte in der öffentlichen Diskussion mit dem Beginn der Konferenz eine Mäßigung des Tones ein,²⁾ sie verflüchtigte sich jedoch im weiteren Verlauf sehr schnell wieder. Offiziell sah sich die Regierung sogar genötigt, sich von dem Radikalismus und der Reichsfeindlichkeit, die in manchen föderalistischen Heimatgruppen³⁾ zum Vorschein kam, zu distanzieren. Sie stand z.B. der Gründung eines "bayerischen Heimatschutzes" skeptisch gegenüber als nicht "im Sinne der Regierungspolitik", da man befürchtete, daß diese Organisationen versuchen würden, "sich in Krisen einzuschalten, um diese für ihre Sonderinteressen auszunützen."⁴⁾ Held kündigte seine Entschlossenheit an "gegebenfalls fest zuzugreifen."⁵⁾ In einem von ihm inspirierten Artikel in der Augsburger Postzeitung⁶⁾ warnte er vor neuen Organisationen und Führern, die die Anhänger von der BVP abwerben könnten und die auf eine Einmischung in die Regierungsgeschäfte abzielte und eine Untergrabung der Staatsautorität versuchten.⁷⁾

- 1) z.B. Broschüre "Kämpft um Bayerns Staatlichkeit", München o.J.; Die zweite bayerische Denkschrift, in: Schwäbischer Merkur, Nr. 215 vom 21.5.1926. Siehe dazu auch Bericht der Vertretung der Reichsregierung München vom 9.5.1928, BA R 43 I/2224 fol. 88.
- 2) Schulz, G., Demokratie, S. 565 ff.
- 3) Landesbürgerrat, Volksausschuß Kampf um Bayern, Bayernbund.
- 4) Bericht der Vertretung der Reichsregierung München vom 3. 12.1928, BA R 43 I/2253 fol. 31.
- 5) Bericht der Vertretung der Reichsregierung München vom 6. 12.1928, BA R 43 I/2253 fol. 56.
- 6) Nr. 280 vom 5.12.1928.
- 7) Die Regierung griff offenbar mittelbar ein um die Nationalsozialisten, die sich in die Bewegungen einzunisten versuchten, wieder hinauszudrängen. Bericht der Vertretung der Reichsregierung München vom 7.12.1928, BA R 43 I/2007 fol. 74 ff.

Ein bayerischer Heimatschütz sei ungeeignet einen Beitrag zur Lösung der Frage der Reichsreform zu leisten, da er "das Negative" betone, "wo es doch gilt, endlich einmal etwas Positives zu schaffen, da nur durch eine positive Lösung des Reichsreformproblems Bayerns Eigenstaatlichkeit und seine Stellung im Reiche gewahrt werden kann."

Im Grunde konnte es der bayerischen Regierung aber nur recht sein, den Unitaristen einen Beweis zu liefern, wie sehr der Wunsch nach Eigenstaatlichkeit im Herzen des bayerischen Volkes verwurzelt war.¹⁾ Der Reichsvertreter in München, Gesandter v.Haniel, warnte denn auch davor, die Aufrichtigkeit der gegen den Unitarismus gerichteten Beweigungen zu bezweifeln: "Sie ist nicht gemacht, sondern gewachsen."²⁾ Trotzdem ist nicht zu bezweifeln, daß die Regierung nicht ganz unbeteiligt war an dem Zustandekommen dieser öffentlichen Kundgebungen, die mit einer erstaunlichen Regelmäßigkeit kurz vor den jeweiligen Sitzungen der Länderkonferenz und ihrer Ausschüsse stattfanden.

b. Bayern auf der Länderkonferenz.

Auf Grund der Selbsterhaltungsbestrebungen der Länder wurde Bayern im Verlauf der Konferenz Unterstützung sowohl von den süddeutschen, wie auch von den kleinen norddeutschen Ländern und selbst von Preußen zuteil.

-
- 1) In einer "Skizze über die Werbearbeit", o.J., wahrscheinlich 1929 im Zusammenhang mit der Länderkonferenz entstanden, heißt es einleitend: "Oberste Hauptaufgabe der Länder (ist) die Pflege des Willens der Länderbevölkerung zur Eigenstaatlichkeit", Geh. StA Mchn, MA 103378.
 - 2) Bericht der Vertretung der Reichsregierung München vom 7.12.1928, BA R 43 I/2253 fol. 74.

Die Mehrheit der kleinen norddeutschen Länder hatte zur Zeit der Länderkonferenz bereits ihre Lebensfähigkeit eingeübt, doch ungeachtet dessen verlangten sie eine Lösung, die ihrem Lebenswillen Rechnung tragen würde.¹⁾ An einer Angliederung an Preußen war ihnen wenig gelegen, vor allem nachdem ihnen der preußische Ministerpräsident unverblümt zu verstehen gab, daß Preußen warten wolle, bis die Not so groß sei, daß diese Zwergstaaten bei einem Anschluß keine Autonomiewünsche und finanziellen Forderungen mehr stellen könnten.²⁾

Unter diesen Umständen erschien Bayern diesen Ländern wie der Retter in der Not. Seine Selbstständigkeitsbestrebungen sollten auch sie in ihrer Existenz schützen. In der Tat bat z. B. Oldenburg Bayern, Anwalt seiner Interessen auf der Länderkonferenz zu werden; zwischen den beiden Staaten entwickelte sich ein lebhafter Gedankenaustausch.³⁾

Held verlangte, daß das Problem der Kleinstaaten ohne Ausübung eines direkten oder indirekten Zwanges gelöst werde, Frei müsse ein Land die Entscheidung treffen können, ob es als eigener Staat weiter bestehen wolle oder nicht. Jedes Abweichen von dem Grundsatz der Freiwilligkeit sei "ein Verstoß gegen den Grundsatz des föderativen Aufbaus des Reiches und könnte zu den übelsten Konsequenzen auch für die anderen Länder führen."⁴⁾ Schon die bayerische Verfassungskommission war zu dem Schluß gekommen, daß die "gemeinsamen Interessen der Länder" durch solche Veränderungen nicht geschädigt würden, und daß namentlich Bayern einen Vorteil daraus ziehen könnte. Durch den Ausfall der Stimmen der kleinen Länder im Reichsrat würde die Gesamtzahl

1) Wie sich aber herausstellen sollte, konnte man solchen Äußerungen nicht viel Wert beimessen. Die wechselnde Besetzung der Ministerpräsidentenämter bedingte auch eine Änderung des Standpunkts. So erklärte Ministerpräsident Schroeder von Mecklenburg-Schwerin in der Sitzung vom 5.7.1929: "Wir sind durchweg unitaristisch eingestellt..." Verfassungsausschuß der Länderkonferenz, Verhandlungen der Unterausschüsse vom 5. u. 6. Juli 1929, Berlin 1930, S.33.

2) Länderkonferenz, S. 42.

3) Geh.StA Mohn, MA 103297.

4) Länderkonferenz, S. 30. Siehe dazu auch Preger im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung, Zimmermann, W., Bayern, S.166.

der Reichsratsstimmen und damit auch der nach Art. 61 RV zulässige Anteil Preußens sinken, während der bayerische Anteil unverändert bleiben würde, wodurch eine Hebung seines Einflusses erfolgen könnte.¹⁾ Diese Überlegung ging davon aus, daß die Reichsratsstimmen der betreffenden Länder verschwinden und keinesfalls durch das Reich geführt würden.

Hinsichtlich der Ex- und Enklaven, deren Existenz einer Rationalisierung der Verwaltung im Wege stand, war Held der Meinung, daß sich auch hier unschwer ein Weg finden lasse, durch freiwillige Zusammenschlüsse und Anschlüsse ein gesundes Verhältnis herbeizuführen.²⁾ "Das Verschwinden solcher dem Gedanken des Föderalismus an sich fremder, unzeitgemäßer, überlebter Erscheinungen" konnten nach bayerischer Ansicht dem "wirklichen berechtigten Föderalismus nur nützen."³⁾ Aber auch hier wurde das Prinzip der Freiwilligkeit von Bayern postuliert, der Wille der Bevölkerung sollte ausschlaggebend sein. Es könnte "sich hierbei jedoch nur um Splittergebiete von einigen hundert oder tausend Einwohnern handeln, nicht aber um Landesteile, die nach der Größe des Hauptteiles als wesentliche Bestandteile desselben anzusehen sind." Bayern war nämlich alarmiert über die vielen Vorschläge, die die Pfalz als bayerische Exklave behandelten. Die gewählte Begriffsbestimmung sollte den zu erwartenden Angriffen vorbeugen.

Indem sich Bayern für das Prinzip der Freiwilligkeit als Leitmotiv jeder Neugliederung aussprach, wurde die Neugliederung selbst preisgegeben, denn die Geschichte der Weimarer Republik hatte bereits deutlich gezeigt, daß die Länder aus eigenem Antrieb zu keiner Neugliederung bereit waren.⁴⁾ Für Bayern konnte es jedoch keine Alternative geben. Der Unantastbarkeit der Länder gebührte aus föderalistischen Über-

1) Bericht der bayerischen Verfassungskommission vom 6.12. 1927, Anl. V, Geh.StA Mchn, MA 103293.

2) Im übrigen hielt selbst der Reichssparkommissar die Frage nicht für so vordringlich, wie allgemein angenommen wurde. Sämisch, Material zur Ex- und Enklavenfrage, Geh.StA Mchn, MA 103378.

3) Bericht der bayerischen Verfassungskommission, a.a.O.

4) Versagen des Artikels 18 RV als Mittel zu einer besseren Gliederung.

legungen heraus vorrangige Bedeutung.

In der Bildung von Reichsländern sah Held wohl eine "von der Gegenwart abweichende Gestaltung" des staatsrechtlichen Verhältnisses zwischen Reich und Ländern, nicht aber einen Angriff auf die "Grundlagen des Reichsaufbaus" selbst. Dennoch äußerte Held die schwersten Bedenken, selbst wenn diese Form von den betroffenen Ländern gewünscht werde. Seine Ablehnung resultierte aus der Befürchtung, daß das Verhältnis der Reichsregierung zu einem Reichsland ein "innigeres" würde als zu den übrigen Ländern. Auf Sachgebieten, die das Reich zur Zeit noch nicht bearbeitet, würde es zudem "in Wettbewerb mit den Ländern treten", und wenn es erst einmal einzelne Länder ganz verwalte, würde es bestrebt sein, sich auch in die Verwaltung der übrigen Länder mehr und mehr einzumischen. Aus diesen Gründen lehnte Held auch die anderen Möglichkeiten, wie Übernahme eines Teils oder der ganzen Landesverwaltung auf das Reich unter Aufrechterhaltung der Eigenstaatlichkeit des Landes ab. "Auch (die) Länder, die nicht unmittelbar von solchen Maßnahmen betroffen würden, würden in ihren eigenen Grundfesten doch auf das stärkste von innen berührt und könnten sie nicht hinnehmen."¹⁾ Die Reibungen und Widersinnigkeiten sollen durch Staatsverträge zur Herbeiführung von Verwaltungsgemeinschaften behoben werden.

Kernproblem der ganzen Reichsreform war der Dualismus Reich - Preußen. Hier trat die Weimarer Fehlkonstruktion mit dem unorganischen und unübersichtlichen Nebeneinander von Reichs- und Länderregierungen und von Reichs- und Länderverwaltung besonders deutlich in Erscheinung. Preußen, durch seine Größe in die Rolle einer zweiten Zentralregierung gedrängt, hatte die organische Verbindung zum Reich verloren, die es in der Bismarck'schen Ära hatte.²⁾ Im neuen Reich wurde seine Stellung den machtpolitischen Verhältnissen nicht gerecht; seine Vorherrschaft war in Wegfall

1) Länderkonferenz, S. 32.

2) Anschütz, G., Das preußisch-deutsche Problem. Skizze zu einem Vortrage, in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Nr. 22, Tübingen 1922, S. 3.

gekommen und statt einer Gleichberechtigung wurde ihm eine Benachteiligung bei der Bildung des Reichswillens zuteil.

Bayern übte in der preußischen Frage offiziell äußerste Zurückhaltung, was aber durchaus nicht heißen soll, daß es sich mit dem Problem nicht rechtzeitig und eingehend auseinandergesetzt hätte. Held erkannte durchaus an, daß "die Frage Preußen - Reich von schicksalschwerer Bedeutung für ganz Deutschland" war.¹⁾ Bayern sei "an der Lösung dieser Frage tief mitinteressiert," aber zunächst müsse sich Preußen selbst mit dem Reich über diese Frage unterhalten.²⁾ In Sorge um die eigene Existenz mußte Bayern darauf bedacht sein, Preußen sich nicht von vornherein zum Feind zu machen. Auch wenn ihre prinzipiellen Anschauungen grundsätzlich verschieden waren - Preußens Sinnen war auf eine großpreußische Lösung der deutschen Frage gerichtet - gebot die Stunde ein taktisches Bündnis zur Sicherung der ureigensten Interessen.³⁾ Wie Bayern ging es Preußen in erster Linie um die Sicherstellung seiner eigenen

1) Entwurf eines Generalreferats vom 18.11.1929, Gen. StA Mohn, MA 103274.

2) VBL, Sten.Ber., Bd.1 vom 29.11.1928.

3) Bayern und die Zerschlagung Preußens, in: Augsburger Postzeitung, Nr. 274 vom 28.11.1929. Worte des preußischen Zentrumsabgeordneten Heß: "Die Zerschlagung Preußens bedeutet praktisch das Ende des Föderalismus und den Sieg des Unitarismus." Die Kölnische Volkszeitung, Nr. 838 vom 29.11.1929 schreibt dazu unter der Überschrift "Mit Donnergewitter zugeschlagen?" von Versuchen, um im Interesse des preußischen Einheitsstaates auf dem Umweg über München die Arbeiten der Länderkonferenz zu torpedieren. Siehe auch Beyerle, K., Föderalismus in: Festschrift der Görres-Gesellschaft für Felix Porsch, Paderborn 1923, S. 86: "Die Staatlichkeit der Länder fordert auch die Staatlichkeit Preußens."

Existenz, Zwischenlösungen lehnte es ab.¹⁾

Bayern glaubte eine Mitarbeit an der Lösung der preußisch-deutschen Frage nicht direkt ablehnen zu können, aber eine eigene Initiative konnte es nicht entwickeln, da jeder der beiden durchgreifenden Lösungsvorschläge, d.h. Umgestaltung Preußens in ein Reichsland oder Wiedereinsetzung in seine Rechte als Hegemonialmacht, eine Gefährdung der außerpreußischen Länder bedeutete.²⁾ Die Zerschlagung Preußens konnte von Bayern im Grunde überhaupt nicht in Erwägung gezogen werden, da es sich auf dem Grundsatz festgelegt hatte, daß keine Lösung möglich sei, mit der nicht auch Preußen selbst einverstanden sei.

Folgerichtig stellte Held daher auf Anregung der bayerischen Verfassungskommission die Frage in den Mittelpunkt seiner Ausführungen, ob "in der Erörterung dieses Problems diese Schwierigkeiten nicht ohne Tendenz übertrieben worden sind und theoretisch neue zu ihnen konstruiert werden."³⁾

Für eine tiefgreifende Lösung würden die Voraussetzungen fehlen.⁴⁾ Man sollte meinen, daß bei einem einigermaßen guten Willen auf beiden Seiten und einer strengen Innehaltung der Zuständigkeiten die Schwierigkeiten sich vermindern, vielleicht sogar ganz beseitigen ließen.

Sollte dennoch eine Lösung der preußischen Frage vorgenommen werden, so kam für Held nur die Hegemoniallösung in Frage. "Vom Standpunkt der Gleichberechtigung der Länder" aus betrachtet, war dieser Vorschlag genau so wenig tragbar, wie die von Held bereits abgelehnte Reichslandlösung, insbesondere da auf Grund der erweiterten Zuständigkeiten des Reiches die Hegemonialmacht eine ganz andere Ausgangsstellung besäße als unter der Bismarck'schen Verfassung, sodaß zu befürchten war, daß die übrigen Länder völlig unterdrückt würden. Held gab jedoch zu bedenken, "ob nicht die gemeinsamen Interessen aller Länder von einer Landes-

1) Siehe Referat des preußischen Ministerpräsidenten Braun, Länderkonferenz, S. 39 ff.

2) Bericht der bayerischen Verfassungskommission, Anl.I, Geh.StA Mchn, MA 103293.

3) Länderkonferenz, S. 33.

4) So auch Nawiasky, H., Grundprobleme der Reichsverfassung, 1.Teil: Das Reich als Bundesstaat, Berlin 1928, S. 185.

verwaltung besser... gewahrt werden als von einer über den Ländern thronenden Reichsverwaltung, die des Unterbaus und der praktischen Erfahrung entbehrt.¹⁾ Es könnte daher sehr wohl die Frage erwogen werden, ob nicht, wenn im übrigen den Wünschen der anderen Länder.... Rechnung getragen wird, doch eine Verbesserung des Verhältnisses zwischen Preußen und Reich in dem angedeuteten Sinne erzielt werden kann."²⁾ Die Verbindung zwischen den beiden Verwaltungen müsse sich aber auf die Personalunion der leitenden Minister beschränken.³⁾ Diese Worte lassen die in Bayern sich vollziehende Wandlung erahnen. Sie enthalten die Anerkennung, daß die Dinge im Norden möglicherweise doch anders lägen als im Süden.⁴⁾

Unter den Wünschen der anderen Länder verstand Held Verfassungsänderungen, wie sie im Bamberger Programm und der ersten Regierungsgedenkschrift enthalten waren: Verfassungs- und Gebietsautonomie der Länder, Einschränkung des Gesetzgebungsrechts des Reichs, Sicherstellung der Verwaltung der Länder, Ausbau des Reichsrates, Wiederherstellung einer größeren finanziellen Selbständigkeit der Länder. Alle diese Rechte seien verfassungsmäßig zu sichern. Diese Forderungen werden grundsätzlich, nicht nur im Zusammenhang mit der Lösung des Reich - Preußen - Problems, erhoben. Im ersteren Fall zeigte sich Bayern aber willens, diese Forderungen zurückzustellen bis zu einem Zeitpunkt, wo ihrer Verwirklichung keine Hindernisse mehr entgegenstünden. Damit war zum Ausdruck gebracht, daß man diese Forderungen nur um des Prinzips willen vorbrachte und um ein Gegengewicht gegenüber den unitaristischen Forderungen zu schaffen.

Held teilte vollauf die Ansicht der bayerischen Verfassungskommission, daß die Aussichten für eine Reform im föderalistischen Sinne denkbar ungünstig waren. Es mußte also im bayerischen Interesse liegen, eine Reform als nicht vor-

1) Durch das Abseitsstehen Preußens und seine Kampfstellung gegen die Reichsregierung werden die Unitarisierungsbestrebungen gefördert und alle Länder in Mitleidenschaft gezogen. Dahingehend äußerte sich die bayerische Verfassungskommission, Anl. III, Geh. StA Mchn, MA 103293.

2) Länderkonferenz, S. 35.

3) Im November 1928 wurde jedoch von der Regierungspartei im
(Fortsetzung)

dringlich zu bezeichnen. Zwar gestand Held noch zu, daß es "in unserm Reichsgemeinschaftsleben nicht selten Reibungen, Verwirrungen und andere unerfreuliche Erscheinungen mehr zwischen Reich und Ländern gegeben" hat und daß es sie auch heute noch geben kann, aber seiner schon 1926 vertretenen Meinung nach resultieren sie nur zum Teil "aus unhaltbaren Bestimmungen der Reichsverfassung", zum anderen Teil "aus einer verhängnisvollen und unhaltbaren Praxis in der Anwendung und Ausschöpfung ihrer Bestimmungen. Hier sollte deshalb zunächst der Hebel angesetzt werden, wenn eine Besserung der Verhältnisse herbeigeführt..." werden soll.

Zu diesem Zweck schlug er eine Verbesserung des Finanzausgleichs vor, als weiteres erwog er die Möglichkeit, daß der Reichstag den Ländern im Wege der Gesetzgebung Zuständigkeiten analog des § 42 der 3. Steuernotverordnung zuweist. Die Beendigung des Aushöhlungsverfahrens der Reichsgesetzgebung sollte mit Hilfe einer Abmachung unter den Regierungsparteien erreicht werden. Offensichtlich glaubte Held durch eine Festlegung der Parteien, statt allein der Regierung (wie in der Augustvereinbarung vom 20. August), eine bessere Gewähr dafür zu haben, daß die eingegangenen Verpflichtungen verwirklicht würden. Das Programm selbst war identisch mit dem aus dem Jahre 1922. Es wurde verlangt, daß:

1. "Zuständigkeiten, die dem Reich zwar in der Reichsverfassung vorbehalten, bisher aber noch nicht in Anspruch genommen worden sind, nicht ohne Not und nicht ohne Zustimmung des Reichsrats in Anspruch genommen werden sollen.
2. Zuständigkeiten, die in der Reichsverfassung vorbehalten sind, ihnen auch nicht mit verfassungsändernden Gesetzen genommen werden sollen.

(Fortsetzung)

- ...Landtag überraschenderweise erklärt, daß eine Hegemoniallösung nicht in Frage kommen könne. Als einzig mögliche Lösung des preußisch-deutschen Problems bezeichnete Schäffer die Stärkung des Gedankens der Selbstverwaltung in Preußen durch eigene Gesetzgebung entsprechend dem Art. 72 seiner Verfassungsurkunde. VBL, Sten.Ber., Bd. 1 vom 27.11.1928.
- 4) Wolgast, Zum Verfassungsproblem des Deutschen Reiches, BA R 43 I/1874, fol. 65.

3. Neue Zweige einer unmittelbaren Reichsverwaltung nicht eingerichtet und entbehrliche Reichsverwaltungen wieder aufgehoben werden sollen.
4. Die Reichsregierung keinerlei Aufträge entgegennimmt, die sie veranlassen müßten, in das Verwaltungsgebiet der Länder einzugreifen." ¹⁾

Auch für die Reichsregierung selbst sollten diese Grundsätze Richtschnur sein. Eine Gesetzesarbeit sollte nur dann in Angriff genommen werden, wenn sie auch nach Ansicht der Länder einem dringenden Bedürfnis entspricht und diesen keine Kosten erwachsen. Jedenfalls sollte das Reich sich verpflichtet halten, die Durchführung von Reichsgesetzen, die von den Landesregierungen zu vollziehen sind, zu finanzieren. Im weiteren seien auch umfangreiche Vorerhebungen - besonders statistischer Art - bei den Länderregierungen möglichst zu vermeiden. Die im Reichshaushalt genehmigten Fonds sollten grundsätzlich an die Landesregierungen selbst zur Unterverteilung und Einfügung in ihre Kulturpflege hinausgegeben werden. Weiterhin sollte bei allen Gebietseinteilungen in der unmittelbaren Reichsverwaltung und in der Verwaltung selbständiger öffentlicher Verwaltungskörper das Landesgebiet nicht zerrissen werden. Die wirtschaftlichen Forderungen der Länder sollten auch besser als bisher berücksichtigt werden, vor allem im Beschaffungswesen für Heer, Eisenbahn und Post. Die Zentralisierung der öffentlichen Gelder müßte schließlich beendet werden, um die zunehmende Aushungerung und Abhängigkeit der Länder und ihrer Wirtschaft zu vermeiden.

Alle Pläne, die auf den Einheitsstaat abzielten, lehnte Held entschieden ab. Er bezeichnete die Behauptung als unzutreffend und nicht haltbar, daß durch eine andere Form des staatlichen Aufbaus das Nebeneinander, Gegeneinander und Durcheinander ausgeschlossen würde, oder daß mit Hilfe von Zentralisation und Unitarisierung, die sich bei

1) Länderkonferenz, S. 37.

Held gegenseitig bedingten, ¹⁾ echte Ersparnisse erzielt werden könnten.²⁾ An Hand von Untersuchungen über die Staatsausgaben in der bundesstaatlich organisierten Schweiz und dem zentral verwalteten Dänemark kam er zu dem Schluß, daß nicht die Form des Staates maßgebend sei für die Höhe der Verwaltungskosten, sondern allein die Gesetzgebungstätigkeit. Durch Wegfall der staatlichen Spitzenapparate und der parlamentarischen Vertretungen der Einzelstaaten könnten höchstens 60 Millionen gespart werden. Das war eine seiner Meinung nach lächerlich geringe Summe im Verhältnis zu den gesamten Verwaltungskosten, die zudem noch erheblich zusammenschrumpfte, wollte man die Kosten für die Ersatzorganisationen in Ansatz bringen. Der Entschiedenheit, mit der Held seine Argumente verfocht, kann es zugeschrieben werden, daß zumindest in Fachkreisen das Schlagwort vom billigen Einheitsstaat und der teuren Landesverwaltung - populär gemacht durch Koch-Weser³⁾ - nur noch mit Vorsicht gebraucht wurde. Und es war das Verdienst Bayerns, dass es kaum je unwidersprochen blieb.⁴⁾

- 1) VBL, Sten.Ber., Bd. 1 vom 28.11.1924. Anders Nawiasky, H., Der föderative Gedanke in und nach der Reichsverfassung, in: Politische Zeitfragen, 3.Jg., Heft 7, München 1921, S. 140.
- 2) Die Untersuchungen, die darüber angestellt worden seien, gingen nach Helds Auffassung meist irre, da sie "fast durchweg unvergleichbare Größen vergleichen". Länderkonferenz, S. 28. Auch Schulz, A., Reich, S. 189 ff. bezeichnet die Kosten für die Aufrechterhaltung der Staatlichkeit gering. In späteren Jahren nannte Held das Ersparnisargument einen "Schwindel". Schreiben Held an den Reichsinnenminister Dr. Wirth vom 2.9.1931, Geh.StA Mchn, MA 103301.
- 3) Koch-Weser, E., Einheitsstaat und Selbstverwaltung, Berlin o.J.
- 4) Broschüre des bayerischen Ministerialrats Karl Sommer: Bundesstaat, Einheitsstaat und die Höhe der öffentlichen Ausgaben, München 1928, als Entgegnung auf die deutsche Verwaltungs- und Verfassungsreform in Zahlen, Berlin o.J. (1927) von Walter Adametz und Karl E. Mössner; Protest Helds gegen die Rede des Reichsministers des Innern, Severing, gehalten auf dem Hamburger Gewerkschaftskonkreß am 19.9.1928 beim Reichskanzler, Geh.StA Mchn, MA 103294.

Zum Schluß der dreitägigen Beratungen der Länderkonferenz wurde ein Kommuniqué veröffentlicht. Einleitend wird darin festgestellt, daß die Weimarer Regelung des Verhältnisses zwischen Reich und Länder unbefriedigend sei und einer grundlegenden Reform bedurfe. Die entscheidende Frage welcher Art diese Gesamtlösung - eine Teillösung wird als "bedenklich" abgelehnt - sein sollte, "ob die Reform die unitarischen oder die föderativen Kräfte stärken soll, oder welche Vereinigung beider Kräfte in neuer Form möglich ist", mußte jedoch offen bleiben, da sich keine Übereinstimmung erzielen ließ.

Einigkeit bestand jedoch darüber, daß "eine starke Reichsgewalt notwendig ist." Die Bildung von "Reichsländer" wird abgelehnt, Zusammenschlüsse kleinerer Länder und die Beseitigung der "kleinen" En- und Exklaven "im Wege freier Vereinbarungen" werden als wünschenswert bezeichnet. Die Länder erklärten sich zum Abschluß von Vereinbarungen zur Rechts- und Verwaltungsangleichung und -vereinfachung bereit. In Fragen der Verwaltungs- und Finanzreform bekundeten das Reich und die Länder den Willen zur Zusammenarbeit.

Zur Lösung des Gesamtproblems soll ein Ausschuß eingesetzt werden, der zu gleichen Teilen von der Reichsregierung und den Länderregierungen zu besetzen ist.

In der sich daran anschließenden Erklärung der Reichsregierung heißt es, daß die Reichsregierung gewillt sei, zur Beseitigung finanzieller Notstände geeignete Verwaltungsbereiche finanzschwacher Länder auf das Reich zu übernehmen. Zur Herbeiführung von Vereinbarungen über das Aufgehen kleinerer Länder in Nachbarländer sowie für die Auflösung von Enklaven, stelle die Reichsregierung ihre guten Dienst zur Verfügung.

Zur Beratung über das Schlußkommuniqué ¹⁾ war eine Unter-

1) Siehe dazu Medicus, Franz, Reichsreform und Länderkonferenz. Die Beratungen und Beschlüsse der Länderkonferenz und ihrer Ausschüsse, Berlin 1930, S. 7 ff. Schulz, G., Demokratie, S. 585 ff, Schwend, K., Bayern, S. 369 ff.

kommission eingesetzt worden, in der auf der Länderseite Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden und Oldenburg vertreten waren. In erster Linie war es Held, der der Kritik an dem Regierungsentwurf Ausdruck gab. Zu Recht war für Held jene Wendung eine Frage von prinzipiellem Rang, wo die Rede von einer "Stärkung der Reichsgewalt" war. Man einigte sich schließlich auf eine "starke Reichsgewalt", eine Bezeichnung mit noch vagarem Inhalt, die es den Unitaristen wie auch den Föderalisten erlaubte, ihre eigenen Auslegungen hineinzulesen. Den Föderalisten war die Reichsgewalt bereits stark genug, während sie den Unitaristen als viel zu schwach erschien.

Hinsichtlich des Verfassungsausschusses kam es zu einem lebhaften Tauziehen zwischen Held und der Reichsregierung. Held war der Ansicht, daß jedwede Beteiligung der Reichsregierung den ursprünglichen Charakter der Länderkonferenz als Ländergremium verändern würde. Fand Held sich auch schließlich mit der Anwesenheit der Reichsregierung ab, so brachte er doch Antrag um Antrag ein, um die Länderposition zu stärken. Der Ausschuß war ursprünglich als Vertretung aller an der Reichsreform interessierten Kreise gedacht. Held fürchtete, daß den Ländern damit der bestimmende Einfluß auf den Gang der Reichsreform aus der Hand genommen würde und wünschte ausschließlich den Verfassungsausschuß des Reichsrates mit dieser Untersuchung zu betrauen. Erst nach einem ultimativen Protest des Reichswirtschaftsminister Curtius einigte man sich schließlich darauf, daß der Ausschuß auf der Reichsseite aus Persönlichkeiten, die über besondere Sachkenntnis verfügen, und nicht aus Interessenvertretern bestehen sollte. Die Auswahl der nicht dem Kabinett angehörenden Reichsvertreter sollte im Einvernehmen mit den Ländern vorgenommen werden. Um die seiner Ansicht nach noch immer nicht gebannte Gefahr der Majorisierung der Länder auszuschließen, verlangte Held, daß die Reichsvertreter ohne Instruktionen bleiben müßten, während es den Ländern freigestellt sein

sollte dem Beispiel des Reiches zu folgen oder nicht. Das Recht der Zuwahl wurde dahin ergänzt, daß in diesem Falle sowohl die Reichs- als auch die Länderseite eine entsprechende Erweiterung erfahren müßte. Held fürchtete aber immer noch, daß seine Ansichten nicht genügend zur Geltung kämen und setzte es durch, daß der Ausschuß der Länderkonferenz neben einem Mehrheitsbericht auch die Ansichten der Minderheit vorzutragen habe.

Das Ergebnis der Konferenz war ein Dämpfer für den unitaristischen Auftrieb der letzten Monate. Die Föderalisten erlebten eine Ermunterung, und Bayern sah, daß seine Sache nicht verloren war.¹⁾ "Die Bayerische Volkspartei Correspondenz" verstieg sich zu der optimistischen Feststellung, daß sich der Einheitsstaat" als Utopie enthüllt" hatte, was freilich nun auch wieder nicht zutraf.²⁾ Die Bayerischen Regierungskreise konnten sich aber mit gutem Grund befriedigt über das Ergebnis der Länderkonferenz zeigen.

Die Reichsregierung hatte an die Konferenz keine zu großen Hoffnungen geknüpft. Sie hielt es in erster Linie für notwendig, die öffentliche Meinung langsam auf den Einheitsstaat vorzubereiten.³⁾

c) Der Verfassungsausschuß der Länderkonferenz

Tagung vom 4. Mai 1928

Obwohl die meisten Ausschußmitglieder⁴⁾ durch den Wahl-

1) Bericht der Vertretung der Reichsregierung in München vom 19.1.1928, BA R 43 I/1875, fol. 31.

2) Schulz, G., Demokratie, S. 586.

3) Siehe Aufsatz von Reichskanzler Dr. Marx "Reichsreform", BA R 43 I/1875, fol. 96.

4) Der Ausschuß bestand aus neun Länder- und aus neun Reichsvertretern. Auf der Reichsseite befanden sich vier Kabinettsmitglieder - der Innen-, Finanz-, Wirtschafts- und Postminister-, die mit Rücksicht auf ihre Ressort- und Parteizugehörigkeit ausgewählt worden waren. Als Wissenschaftler hatte die Reichsregierung die Staatsrechtslehrer Triebel und Anschütz zugezogen und als deren Stellvertreter den Münchner Professor Nawiasky. Die restlichen drei Sitze nahmen der Staatssekretär z.D. Dr. Busch, Reichsminister a.D. Dr. Hamm und der Bundestagsabgeordnete Dr. Brüning ein. Der Reichssparkom-

(Fortsetzung)

kampf stark in Anspruch genommen waren, setzte die Regierung die erste Sitzung des Ausschusses auf den 4. Mai fest um noch vor Ablauf ihrer Amtszeit der Öffentlichkeit einen Beweis ihrer Reformfreudigkeit zu liefern.¹⁾

In der Diskussion ging es darum, welche Gebiete im einzelnen zu behandeln wären, und welche zuerst in Angriff genommen werden sollten.²⁾ Held wollte die Frage der Zuständigkeitsabgrenzung in den Mittelpunkt der Beratungen gestellt wissen. Es gelang ihm auch eine entsprechende Bestimmung in den Punkt 1 des Arbeitsprogramms einzubringen, obgleich nur in Form eines Unterpunktes zu dem umfassenderen und allgemeinen Problem des Verhältnisses von Reich und Ländern. Als weitere Beratungspunkte wurden vom Ausschuss die Frage der territorialen Umgliederung und der Verwaltungsreform in Aussicht genommen.

Es zeigte sich aber, daß noch gar nicht daran gegangen werden konnte, einen Vorschlag auszuarbeiten. Dazu benö-

(Fortsetzung)

...missar sollte zu allen Sitzungen als Generalsachverständiger hinzugezogen werden.

Auf der Länderseite entsandten die Länder, die im Verfassungsausschuß des Reichsrates vertreten waren, je einen Vertreter: das waren Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Thüringen, Hessen, Hamburg und Anhalt. Alle Länder außer Preußen, das sich durch Ministerialdirektor Dr. Brecht, hauptamtlichen Bevollmächtigten zum Reichsrat, vertreten ließ, waren durch ihre Ministerpräsidenten vertreten. (Als Grund für das Fernbleiben des preußischen Ministerpräsidenten, gab Brecht an, daß die Parteien, von denen die Preußische Regierung getragen werde, in der Frage der Lösung des Problems Preußen - Reich nicht einig seien. Aufzeichnung der bayerischen Staatskanzlei vom 4.7.1930, Geh.StA Mchn, MA 103358.)

Durch Regierungsumbildung ergaben sich auf beiden Seiten häufige Änderungen in der personellen Zusammensetzung; konstant blieben einzig die Vertretungen Bayerns, Preußens und Hamburgs.

Durch Kooptation kamen der Reichsminister a.D. Koch-Weser und der Ministerpräsident von Mecklenburg-Schwerin in den Ausschuss.

1) Schwend, K., Bayern, S. 371.

2) Niederschrift über die Sitzung des Ausschusses der Länderkonferenz für Verfassungs- und Verwaltungsfragen vom 4. Mai 1928, Geh. StA Mchn, MA 103399.

tigte man eine umfassende Darstellung der Unzuträglichkeiten, die in der Praxis bestanden. Held, der preussische Ministerialdirektor Dr. Poetzsch-Heffter und der Reichsminister a.D. Hamm wurden mit dieser Aufgabe betraut.

Tagung vom 22. Oktober 1928

Der Regierungswechsel im Juni 1928 brachte einen Austausch der deutschnationalen gegen die sozialdemokratischen Minister. Bayern glaubte jetzt Grund zu den schlimmsten Befürchtungen zu haben,¹⁾ da in dem für die Reichsreform zuständigen Reichsinnenministerium nun der frühere preussische Innenminister Severing einzog, der für seine unitaristische Einstellung bekannt war. Er gab auch sogleich die Parole für den Einheitsstaat heraus, der notfalls sogar über einen Volksentscheid herbeizuführen sei.²⁾

Held hatte im Grunde mit einer erneuten Tagung gar nicht mehr gerechnet. Hätte der preußische Ministerpräsident die Bildung einer Regierung im Reich übernommen, wie vielfach angenommen worden war, ein Vorschlag, der auch von Held keineswegs negativ beurteilt wurde,³⁾ dann wären die Beratungen in ihrem entscheidenden Teil bereits überholt gewesen.⁴⁾ Da Held keine großen Erwartungen an die Ver-

1) In einem Schreiben des Staatssekretärs in der Reichskanzlei an den demokratischen Zeitungsdienst vom 11. 7. 1928 hieß es, "daß der Reichsreformausschuß zum Teil ein anderes Gesicht trägt als früher ist richtig, und, wie ich auch freimütig zugebe, recht erfreulich", BA R 43 I/1877.

2) Held bezeichnete die Reden Severings in seinem Protestschreiben an den Reichskanzler als unzulässige Beeinflussung der Arbeiten der Länderkonferenz, Geh. StA Mchn, MA 103298.

3) Bericht der Vertretung der Reichsregierung München vom 22.5.1928, BA R 43 I/2224 fol. 100.

4) Siehe dazu auch Brecht, A., Mit der Kraft des Geistes, S. 70.

handlungen der Kommission knüpfte, machte er einige Monate später von sich aus den Vorschlag, den preussischen Ministerpräsidenten in das Reichskabinett aufzunehmen. Der Dualismus Preußen-Reich wäre damit beseitigt gewesen, Konflikte zwischen dem Reich und den Ländern wären bereits in den Anfängen erstickt worden, da die Länderinteressen im Reichskabinett durch den preußischen Ministerpräsidenten wahrgenommen würden.¹⁾

Am 22. Oktober wurde der Verfassungsausschuß von der neuen Regierung zur Fortsetzung der Beratungen einberufen. In der Zwischenzeit hatten sich die im Mai bestellten Bericht-erstatte zu Besprechungen in Berlin zusammengefunden, an denen Held jedoch nicht teilnahm.²⁾ Der preußische Vertreter übernahm nun praktisch die Verantwortung für die planvolle Weiterführung der Verhandlungen mit dem Ziel, eine für Preußen erträgliche Lösung zustandezubringen, wobei sein Bestreben darauf gerichtet war, Held von den anderen Ländervertretern zu isolieren.³⁾

Für die Oktobertagung hatte Held ein Referat vorbereitet, das einen umfassenden Bericht über "die Mängel des deutschen Verfassungslebens"⁴⁾ enthielt. An Hand dieses Materials sollte im einzelnen geprüft werden, ob eine Reform überhaupt notwendig war, denn seiner Meinung nach war eine Reform nur berechtigt, insoweit Mängel vorlägen. Held war darauf bedacht, die Mängel in ihrer Wurzel und in ihren Symptomen zu unterscheiden. Die Mängel, die von Brecht in seiner Denkschrift festgehalten worden waren:

-
- 1) Aufzeichnung über die Besprechung Helds mit Reichskanzler Müller am 29.12.1928, BA R 43 I/2389 pag. 67.
 - 2) Schreiben des Staatssekretäars in der Reichskanzlei an Held vom 31.5.1928, Geh. StA Mchn, MA 103307.
 - 3) Brecht, A., Mit der Kraft des Geistes, S. 89.
 - 4) Verfassungsausschuß, Beratungsunterlagen, S. 386-431.

die ungleiche Größe der Gliedstaaten, die Verteuerung der Verwaltung und der Dualismus Preußen - Reich wurden entweder bagatellisiert oder keineswegs als in ursächlichem Zusammenhang mit der bundesstaatlichen Verfassung stehend, angesehen. Der wirkliche Ausgangspunkt der Mängel läge in der Nichtbeachtung der verfassungsmäßigen Zuständigkeitsgrenzen seitens des Reiches. In der Gesetzgebung habe das Reich "die Länder teils unter Überschreitung seiner verfassungsmäßigen Zuständigkeit, teils ohne zwingende Notwendigkeit eingeengt." Auf dem Gebiete der Verwaltung versuche das Reich die Ausführung der Reichsgesetze den Ländern zu entziehen, die Reichsaufsicht auszuweiten und den Reichsrat von seiner Mitwirkung beim Erlass von Verwaltungsvorschriften über die Ausführung von Reichsgesetzen auszuschließen. Diese Feststellungen werden durch eine Fülle von Material aus den letzten Jahren wie aus den im Planungsstadium befindlichen Entwürfen untermauert, so daß die ganze Denkschrift nicht mehr als eine auf den neuesten Stand gebrachte Fortsetzung der Regierungsdenkschrift aus dem Jahre 1926 darstellt. Diesmal jedoch tritt eine neue Zielsetzung hinzu. 1924 handelte es sich um eine Initiative zur Inangriffnahme einer föderalistischen Reform, 1926 um die Abschaffung von Mängeln unter Abstandnahme von einer Reform und mit dieser Denkschrift erfolgte nunmehr die eindeutige Stellungnahme gegen eine Verfassungsreform.

Während sich Bayern abseits stellte, versuchte die Reichsregierung die Reformtätigkeit durch ihr Eingreifen voranzutreiben.

Am zweiten Verhandlungstag legte die Reichsregierung, die schon wiederholt aufgefordert worden war, ihre Einstellung zur Reichsreform kundzutun, ein aus acht Punkten bestehendes Programm vor, ¹⁾ das in der vorhergehenden Kabinetts-

1) Medicus, F., Reichsreform, S. 24.

sitzung einstimmig¹⁾ angenommen worden war. In sieben Punkten wurden allgemeine Richtlinien zur Reichsreform aufgestellt. Im letzten Punkte ihrer Erklärung regte die Reichsregierung die Einsetzung zweier Unterausschüsse an, die praktische Vorschläge ausarbeiten sollten. Die Reichsregierung stellte fest, daß die Reichsreform getragen sein müsse "von der Erkenntnis der Notwendigkeit einer starken Reichsgewalt, der Bedeutung der vielgestaltigen Eigenarten des deutschen Volkslebens und des Erfordernisses sparsamster Finanzgebarung der öffentlichen Haushalte." Eine umfassende Neugliederung, die nur leistungsfähige Länder als Glieder des Reiches bestehen lasse, sei notwendig. Des weiteren wird die Beseitigung des Dualismus zwischen dem Reich und Preußen im Rahmen einer Endlösung als erforderlich bezeichnet. Ferner sei zu prüfen, wie die Verwaltung der Länder zu gestalten sei. Zwei weitere Vorschläge waren als Köder für die Länder gedacht: man verhiess die Übertragung von Reichsaufgaben in die Eigenverwaltung der Länder und die Errichtung einer Auftragsverwaltung, bei der die Länderregierungen mit der Ausführung von Angelegenheiten der Reichsverwaltung beauftragt werden sollten.

Wie kaum anders zu erwarten war, protestierte Held laut gegen diesen "Überrumpelungsversuch" der Reichsregierung, obwohl er es während der Länderkonferenz bedauert hatte, daß die Reichsregierung über ihre eigenen Ansichten nichts verlautbaren lasse. Die Entschliessung bezeichnete er als unbrauchbare Grundlage für die Weiterführung der Verhandlungen, insoweit sie Tendenzen erkennen lassen, die gegen die Staatlichkeit auch der leistungsfähigen Länder gerichtet seien.²⁾ Besonders waren es die Punkte 6 und 7, die bei Held

1) Die Tatsache, daß auch der Reichspostminister diesem Programm seine Zustimmung gab, wurde in Bayern mit Befremden aufgenommen. Der untragbare Kabinettsbeschuß, in: Münchner Zeitung Nr. 295 v. 24.10.1928. Da über die Entschliessung im Kabinett kurzfristig beschlossen worden wäre, sei "eine Fühlungnahme zwischen dem Reichspostminister und dem bayerischen Ministerpräsidenten nicht mehr möglich gewesen." So lautete die Erklärung für dieses Verhalten.

2) Bayerns Kampf um sein Recht, in: Münchner-Augsburger-Abendzeitung Nr. 292 v. 26.10.1928.

die stärksten Befürchtungen auslösten. Sie waren für ihn nur dann annehmbar, wenn klaggestellt würde, daß Auftragsverwaltungen nur zum Zwecke der Überführung der in reichseigener Verwaltung sich befindenden Gebiete in die Hand der Länder in Frage kommen könnten. Held beargwöhnte nämlich, daß die Reichsregierung sich für Landesaufgaben zuständig erklären würde, jene dann mit einer großzügigen Geste - und gewiß auch mit einigen Auflagen versehen - wieder den Ländern zur Erledigung überweisen werde.

Held hatte die eine Genugtuung, daß der Ausschuß wenigstens eine eigene Entschliessung formulierte und die der Reichsregierung lediglich zur Kenntnis nahm. Er bezeichnete dies als Sieg der bayerischen Abwehr, durch den eine große Gefahr beseitigt worden sei.¹⁾ Man folgte der Anregung aber insoweit, als man zwei Unterausschüsse einsetzte,²⁾ deren Zielsetzung die Inspiration, die von der Regierungserklärung ausgegangen war, deutlich erkennen läßt. Der erste Ausschuß sollte Vorschläge über die territoriale Neugliederung ausarbeiten. Dem zweiten Ausschuß wurde die Aufgabe zugewiesen, Vorschläge über eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Reich und Ländern und über die Behebung des Dualismus zwischen Reich und Preussen im Rahmen einer Gesamtlösung zu machen. Dabei sollten Aufgaben, bei denen Lebensfragen des Reiches nicht berührt werden, der eigenen Verwaltung der Länder belassen werden. Des weiteren hatte der Unterausschuß die Frage der Auftragsverwaltung zu untersuchen.³⁾

1) Ausführungen auf der Pressekonferenz, Geh.StA Mchn, MA 103378.

2) Ein Projekt, über das schon im Sommer Einverständnis erzielt worden war. Schreiben Helds an den Staatssekretär in der Reichskanzlei vom 12.9.1928, Geh.StA Mchn, MA 103307. Held war jedoch daran gelegen, daß die Ausschüsse erst dann ihre Tätigkeit aufnehmen sollten, wenn die Frage des Grundbaus geklärt wäre, damit das Aufgabengebiet der Ausschüsse genauestens umschrieben werden könnte.

3) Siehe dazu Medicus, F., Reichsreform, S. 26.

Im ganzen gesehen müssen die Oktoberbeschlüsse als ein Rückschlag für Bayern gewertet werden, ¹⁾ obwohl Held den gegenteiligen Anschein zu erwecken suchte. ²⁾ Endgültig war nun der weitere Arbeitsgang der Länderkonferenz festgelegt. Man hatte sich gegen eine "kleine" bayerische Reform entschieden. Es sollte eine Gesamtlösung werden, in der die Beseitigung des Dualismus Preußen - Reich gekoppelt werden sollte mit einer gleichzeitigen Neuregelung des Verhältnisses zwischen dem Reich und den süddeutschen und kleinen norddeutschen Ländern. Bei einer derartigen Umgestaltung glaubte Bayern, um den staatsrechtlichen Bestand der Länder besorgt sein zu müssen.

d) Die Unterausschüsse des Verfassungs-
ausschusses der Länderkonferenz

Konstituierung am 10. November 1928

Zwei Wochen später, am 10. November, wurden die beiden Unterausschüsse ³⁾ zu ihrer ersten Tagung einberufen. Nachdem nicht alle Fragen gleichzeitig in Angriff genommen werden konnten, beschloß man die Bearbeitung der dem ersten Unterausschuß zugewiesenen Gliederungsfragen zunächst zurückzustellen. ⁴⁾ Auch später sollte dieses Thema nicht mehr aufgenommen werden, da der betreffende Ausschuß überhaupt nie zusammentrat. ⁵⁾

Der Arbeitsplan des zweiten Unterausschusses sah folgendermaßen aus:

- 1) Medicus, F., Reichsreform S. 26. Die Beschlüsse der Länderkonferenz, in: Münchener Postzeitung Nr. 248 v. 25.10. 1928.
- 2) Pressekonferenz, Geh.StA Mchn, MA 103378. Siehe dazu Nach der Länderkonferenz, in: Frankfurter Zeitung, Nr.804 vom 26.10.1928.
- 3) Der Reichsminister des Innern führte den Vorsitz der beiden Unterausschüsse, die sich aus je zwei Mitgliedern des Reichskabinetts, sechs Vertretern der Länder und drei nichtbeamteten Sachverständigen zusammensetzten. Im ersten Unterausschuß waren die Länder Preußen, Bayern, Württemberg, Hessen, Hamburg und Anhalt vertreten, im zweiten wiederum Preußen und Bayern, daneben Sachsen, Baden, Thüringen und Mecklenburg.
- 4) Medicus, F., a.a.O., S. 28.
- 5) Siehe dazu Schwend, K., Bayern, S. 382.

1. "Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Reich und Ländern. Im Zusammenhang hiermit die Fragen der reichseigenen Verwaltung, der auftragsweisen Verwaltung von Reichsaufgaben durch die Länder, der Eigenverwaltung der Länder einschließlich der Länderverwaltung kraft eigenen Rechts.
2. Die finanzielle Auseinandersetzung zwischen Reich und Ländern.
3. Die Organisation der Länder..., unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen Preußen und dem Reich und der Einfluß der Länder auf das Reich."¹⁾

Auch hier wurde der erste Punkt vorläufig zurückgestellt. Um die Zuständigkeiten zwischen dem Reich und den Ländern aufteilen zu können, glaubte man zuerst über die Organisation dieser Länder Klarheit gewinnen zu müssen. Die Finanzfragen wurden vom Ausschuß gar nicht behandelt.

Die Festlegung der Beratungsgegenstände war gegen den Widerstand Bayerns erfolgt, sodaß nach der Sitzung des Unterausschusses die Meinung geäußert wurde, daß die Entwicklung über Bayern hinwegginge.²⁾ Die Regierung verstärkte diesen Eindruck, indem sie nun in der Presse und ihrer Versammlungstätigkeit die Initiative ergriff, um für die föderalistische Idee und die Eigenstaatlichkeit Bayerns zu werben und zu versuchen "dem Reich ein Paroli zu bieten".³⁾ Einen hervorragenden Platz unter diesen Bemühungen nahm die Augsburgener Föderalistentagung ein. Hier wurde das Wort von der Vergewaltigung Bayerns wieder populär gemacht. Helds Ausführungen im Landtag befaßten sich mit dem gleichen Gedanken: "Heute will man nicht diese Gravamina auf dem Boden der Verfassung beheben, heute propagiert man den Umsturz dieser Verfassung. Wenn man die Grundlagen der Weimarer Verfassung - und das sind die Länder: denn nach Artikel 2 der Weimarer Verfassung setzt sich das Reich aus den Ländern zusammen, wie sie bestehen - aufheben will und wenn es außerdem feststeht, daß diese Länder Staatsqualität haben, dann

1) Verfassungsausschuß, Unterausschüsse vom 5. u. 6. Juli 1929, Seite 4.

2) Erklärung der SPD in Anlehnung an eine disbezügliche Äußerung Prälat Leichts. VBL, Sten. Ber. Bd. I v. 27. 11. 1928.

3) Ebd.

ist es ein Umsturz der Grundlagen der Verfassung, wenn man auf einmal dazu übergeht, diese Länder überhaupt nicht anzuerkennen, oder diese abschaffen zu wollen." ¹⁾

Der bundesstaatliche Charakter der Reichsverfassung, der vormals in diesem Werk als ungenügend ausgebildet angesehen worden war, wurde nun als hervorstechendes Merkmal dieser Verfassung bezeichnet. ²⁾ "(Die) verfassungsgebende Versammlung in Weimar ist von dem Gedanken der bundesstaatlichen Ordnung der Dinge in Deutschland ausgegangen und sie hat aufbauend auf diese Grundlage eine neue Verfassung hergestellt mit dem leitenden Gedanken, der durch die ganze Verfassung von Anfang bis zum Schlusse geht, auch in den Paragraphen, die dem Reiche für die Zukunft höhere Kompetenzen zubilligen wollen, daß die bundesstaatliche Verfassung der Ausgangspunkt auch der Weimarer Verfassung sein müsse." ³⁾ War in der ersten bayerischen Denkschrift noch betont worden, daß die Zustimmung Bayerns im Grunde gar nicht richtig erfolgt sei, so wird die grundsätzliche Wandlung recht deutlich, wenn man Held von der "unglaublichen Illoyalität" sprechen hört "gegen diejenigen ..., die 1919 für die Weimarer Verfassung gestimmt haben, wenn man ihnen jetzt nachträglich zumutet, und zwar unter Zwang zumutet, die Grundfesten dieser Verfassung umzustürzen ohne Rücksicht auf die Auffassungen, die beim Zustandekommen maßgebend waren." ⁴⁾

Referate

Am 12. Oktober legte Held den zweiten Teil seines Materials zur Verfassungsreform vor, der die bayerischen "Vorschläge zur Änderung der Reichsverfassung" enthielt. ⁵⁾ Ihr Ziel war

1) VBL, Sten. Ber., Bd. 1 vom 29.11.1928

2) Die bayerische Verfassungskommission wies darauf hin, daß "das Recht der Länder auf ihre Existenz", das noch 1926 als gesichert angesehen werden musste, nun vielfach umstritten sei und der Verteidigung bedürfe. Anl. II, Geh. StA Mchn, MA 103293. Die SPD glaubte jedoch den Grund für diese "Drehung um 90 Grad" in der Tatsache zu sehen, daß inzwischen die BVP an der Macht beteiligt worden ist. VBL, Sten. Ber., Bd. 6 vom 1.6.1927.

3) Ausführungen Helds, VBL, Sten. Ber., Bd. 6 vom 2.6.1927.

(Fortsetzung)

Festigung und Ausbau der bundesstaatlichen Grundlagen des Reiches, entsprechend den in den bayerischen Denkschriften von 1924 und 1926 niedergelegten Grundsätzen. Bis ins einzelne sind die Änderungen der verschiedenen Verfassungsartikel festgelegt und mit eingehenden Begründungen versehen worden.

Im März 1929 wurde das Gemeinschaftsreferat Brecht - Poetzsch-Heffter - Bolz - Petersen "Über die Organisation der Länder und der Einfluß der Länder auf das Reich" veröffentlicht.¹⁾ In den Grundzügen waren sich die Referenten einig geworden, nur in einzelnen Punkten waren Vorbehalte gemacht worden, vor allem von Seiten des württembergischen Staatspräsidenten Bolz hinsichtlich der Auftragsverwaltung und der verfassungsrechtlichen Sicherung der "alten" Länder.

Die Lösung des Dualismus Reich - Preußen steht im Mittelpunkt des Referats. Die gesonderte preußische Zentralregierung sollte in Wegfall kommen und die preußischen Ministerien mit den Reichsministerien vereint werden. Zusammen mit den preußischen Provinzen sollten die von preußischen Staatsgebieten umschlossenen Länder zu "Ländern neuer Art" werden, die sich von den "Ländern alter Art": Bayern, Württemberg, Baden, Sachsen, durch folgende Wesensmerkmale unterscheiden:

1. Fortbestehen der bisher bei den preußischen Provinzen üblichen gemeinschaftlichen Gesetzgebung,
2. Besitz von Gesetzgebungszuständigkeiten nur insoweit, als sie ihnen besonders übertragen werden,
3. Schaffung einer allgemeinen Reichsverwaltung nach Art der bisherigen preußischen Staatsverwaltung,
4. Bildung ihrer Verfassung nach dem Muster der preußischen Provinzialverfassungen,

(Fortsetzung)

- 4) Rede Helds auf der ordentlichen Landesversammlung der Bayerischen Volkspartei in München 1929, in: Mitteilungen für die Vertrauensleute der Bayerischen Volkspartei Nr. 12, 6. Jg. München 1929, S. 189.
 - 5) Länderkonferenz, Beratungsunterlagen, S. 432 - 447.
-
- 1) Wiedergabe der Vorschläge in Verfassungsausschuß der Länderkonferenz, Niederschrift über die Verhandlungen der Unterausschüsse vom 20. Juni 1930 und Beschlüsse des zweiten Unterausschusses über Organisation der Länder und den Einfluß der Länder auf das Reich, Berlin 1930, S. 51 ff.

5. Bestätigung des Landeshauptmanns in seinem Amt durch die Reichsregierung.

Die "Zauberformel", die hier propagiert wurde, nieß, daß für die preußischen Provinzen "im allgemeinen alles beim Alten" blieb, daß die Zuständigkeiten dieser "Länder" den Zuständigkeiten der preußischen Provinzen entsprechen sollte.¹⁾

Um auch zwischen den süddeutschen Ländern und der Reichsregierung eine engere Verbindung herzustellen, und den Reichseinfluß zu stärken, ist die Einrichtung des Amtes eines obersten Reichsbeamten an der Spitze der in jedem Land eigens zusammengefaßten Reichsbehörden vorgesehen; ein Mitglied der Landesregierung sollte diesen Posten übernehmen. Von weitaus größerer Bedeutung war jedoch die Einführung der Auftragsverwaltung, die der Einwirkung des Reiches in der Richtung wie sie die jüngste Verfassungsentwicklung aufwies, die entsprechenden Wege öffnen sollte.

Der Länderparlamentarismus "sollte nur in seinen gesunden Teilen" erhalten werden.²⁾ Bei den Ländern alter Art war vorgesehen ihn durch die Bestimmung einzuschränken, daß die Bestellung der Landesregierung auf bestimmte Zeit durch die Landesverfassung vorgesehen werden kann. In Bezug auf die Länder neuer Art wurde die "Kann-Vorschrift" in eine "Muß-Vorschrift" umgewandelt.

Der Reichsrat wurde beibehalten. Den neuen Ländern war eine mit den anderen Ländern gleichberechtigte Vertretung zugesacht.

Helds Referat "Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Reich und Ländern in Gesetzgebung und Verwaltung mit besonderer Berücksichtigung der Auftragsverwaltung" wurde Ende Mai veröffentlicht.³⁾ Wie alle bayerischen Materialsammlungen zeichnete es sich durch Ausführlichkeit, beträchtlichen Umfang und systematischen Aufbau aus. Held geht von

1) Ausführungen Brechts auf der Pressekonferenz vom 11.3.1929, Geh.StA Mchn, MA 103358.

2) Ebd., Wie Bracher aber feststellt, haben z.B. die Landesregierungen keinesweg so häufig gewechselt wie die Reichsregierungen: Bracher, K., Auflösung, S. 500.

der These aus, daß die Forderung der Dezentralisation mittels einer weitgehenden Selbstverwaltung gemeinsam von Föderalisten und Unitaristen erhoben werde. Nur auf der jetzigen Verfassungsgrundlage und durch Anknüpfung an die seitherige Entwicklung sei jedoch ein organischer Ausbau der Selbstverwaltung zu verwirklichen.

Bei der Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten forderte Held die Einführung des Enumerationsprinzips und eine dauerhafte Sicherung der einmal getroffenen Entscheidung. Hinsichtlich der Verwaltung stellte er den Grundsatz auf: "dem Reiche soll das Regieren, den Ländern das Verwalten zustehen." "Eine starke Rechtsgewalt" erfordere keinesfalls "die Vereinigung von Gesetzgebung und Verwaltung in der einen Hand des Reiches". Die Auftragsverwaltung lehnte er ab,¹⁾ weil sie eine Komplizierung des Verwaltungssystems verursache, die Einheit der Verwaltung zerstöre, die Landesregierungen mediatisiere und die Selbstverwaltung untergrabe. In der gegenwärtigen Reichsverfassung habe die Auftragsverwaltung keine Rechtsgrundlage, ihre uneingeschränkte Einführung sei mit dem bundesstaatlichen Charakter nicht zu vereinbaren. Sie würde die Umwandlung der Länder in Provinzen zur Folge haben und somit als Wegbereiter des preußischen Einheitsstaates dienen.

Im dritten Teil seines Referats untersuchte Held die Frage des Finanzausgleichs. Er erkannte ganz richtig, daß jede Neuordnung in der Verteilung der Zuständigkeiten zwecklos wäre, wenn nicht die finanziellen Beziehungen zwischen dem Reich und den Ländern so gestaltet werden, daß den Ländern auch die Erfüllung der ihnen zustehenden Aufgaben möglich ist.

In der Anlage legte Held die zur Verwirklichung seiner Ausführungen nötigen Verfassungsänderungen nieder.

(Fortsetzung)

3) München 1929.

1) So auch Stellungnahme Triepels, Verfassungsausschuß, Unterausschüsse vom 5. und 6. Juli 1929, S. 68.

Einige Wochen später wurde zur Zuständigkeitsfrage das Gemeinschaftsreferats von Koen-Brecht-Remmele-Horion¹⁾ der Presse bekannt gegeben.²⁾ Das Referat war in enger Zusammenarbeit mit dem Organisationsausschuß entstanden, "sodaß sich Fuge auf Fuge schließt und keinerlei Lücke bleibt".³⁾ Koch-Weser bezeichnete die neue Schöpfung als die Verwirklichung des "dezentralisierten Einheitsstaates". Wie er aber weiter ausführte, wurde die Selbstverwaltung der Länder durch Reichsverwaltung und Auftragsverwaltung ersetzt, die er als "gebundene Selbstverwaltung" zu bezeichnen beliebte. Die Reichsgewalt erfuhr eine Erweiterung ihrer Zuständigkeit, neben der Justizverwaltung⁴⁾ wurde ihr auch ein großer Teil der Polizeiverwaltung und die Gewerbeaufsicht zugewiesen. Was den Ländern überlassen blieb, waren nach Helds Worten lauter unangenehme Dinge.⁵⁾ Die neuen Länder enthielten nicht mehr Zuständigkeiten als die bisherigen Provinzen.⁶⁾ Den Ländern alter Art wurde zusätzlich die Sicherheitspolizei, die Gemeindeaufsicht und Schulaufsicht zugesprochen. Ihnen allein sollte auch die Erhaltung ihrer Zuständigkeiten verfassungsrechtlich gesichert werden. Von einer Sicherung konnte aber kaum eine Rede sein, denn gleichzeitig wurden diese ihnen noch zugestandenen staatlichen Rechte in die Hand einer einfachen Mehrheit der Landtage dieser Länder gegeben, der die Entscheidung überlassen sein sollte, diese Rechte zu behalten oder an das Reich abzugeben. Ein Element der Unruhe würde dadurch in die Länder hineingetragen werden, die nach

- 1) Als Sachverständiger zur Preußenfrage hinzugezogen.
- 2) Verfassungsausschuß der Länderkonferenz. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Reich und Ländern, Berlin 1930, S. 10 ff.
- 3) Ausführungen Koch-Wesers auf der Pressekonferenz am 19.6. 1929, Geh.StA Mchn, MA 103358.
- 4) Gegen den Widerspruch Remmeles.
- 5) Wohlfahrtspflege, Gesundheitspflege, Irren- und Krüppelfürsorge, Jugendpflege usw.
- 6) Siehe dazu Medicus, F., Reichsreform S. 35, Schwend, K., Bayern, S. 401 ff.

Helds Ansicht auf die Dauer nicht erträglich sei.¹⁾

Held antwortete auf diese Vorschläge mit einem neuen Referat "Zur Frage der Zuständigkeit der sogenannten Länder neuer Art", das als Ergänzung seines ersten Referates gedacht war. Bei der Untersuchung der Vorschläge des gemeinschaftlichen Organisationsreferates stellte Held fest, daß bereits die Voraussetzungen, die dem Referat von seinen Verfassern zu Grunde gelegt worden waren, keineswegs zutreffend seien. Der als unerträglich empfundene Dualismus zwischen Preußen und dem Reich könne nicht als größter Mißstand unseres Verfassungslebens bezeichnet werden; mit einer derartigen Redensart wolle man nur für die Beseitigung des Dualismus werben. Da man Preußen nicht zumuten könne - so lautet das Argument - im Reiche aufzugehen, ohne daß die anderen Länder auch Opfer brächten, wurde eine Gesamtlösung vorgeschlagen, die auch die außerpreußischen Länder miteinbezieht. Dafür, daß Deutschland praktisch in Preußen aufging, sollten den süddeutschen Ländern noch Opfer zugemutet werden, die im Grunde "sinn- und zwecklos wäre(n), wenn in Norddeutschland in den seitherigen preußischen Provinzen der Form und dem Inhalt nach abgesehen von dem Namen Land und abgesehen von der Vereinigung zwischen der Reichsregierung und der preußischen Regierung im wesentlichen alles beim alten bliebe". Was hier als Land bezeichnet würde, seien keine Länder und verdienten auch nicht diesen Namen. Nicht der Länderbegriff sondern der Provinzialbegriff sei hier erweitert und selbst dieser nur minimal um die Öffentlichkeit bewußt irre zu führen. Die neuen Länder hätten zum Teil noch weniger Kompetenzen als die Provinzen heute.²⁾

Held sprach sich ganz eindeutig gegen die vorgeschlagene Lösung aus. Der Dualismus Preußen - Reich würde durch einen neuen Dualismus ersetzt und beschwöre³⁾ die Gefahr eines Aufreißens der alten Mainlinie herauf. Von einer Endlösung

1) Verfassungsausschuß, Unterausschüsse vom 5. und 6. Juli 1929, S. 17.

2) Anders Horiön in einem Brief an Ministerialrat Sommer vom 23.12.1929, Geh. StA Mchn, MA 103299.

3) Siehe dazu auch Sommer, K., Bayern und die Reichsreform, in: Kölnische Volkszeitung Nr. 850 vom 4.12.1929.

könnte genausowenig eine Rede sein. Die den vier alten Ländern zunächst noch zugebilligte Schonung sei nichts anderes als eine Zwischenlösung, bis sich zwangsläufig die Anpassung an den neuen provinziellen Ländertypus des Nordens vollzogen habe.¹⁾ Der alsdann entstehende Einheitsstaat wäre der ganz Deutschland erfassende preußische Einheitsstaat in einer zentralistischen Ausgestaltung.²⁾ Und zu guter Letzt seien die Vorschläge nicht einmal geeignet, den Aushöhlungsprozeß gegenüber dem Süden aufzuhalten, vielmehr müßte die Lösung selbst als der umfassendste Aushöhlungsakt betrachtet werden.

Beschlußfassung

Das Interesse des Ausschusses konzentrierte sich jedoch von Anfang an auf die beiden Gemeinschaftsreferate.³⁾ Held verharrete in seiner Abwehrstellung. Die Vorschläge verfolgten seiner Meinung nach ein Ziel, das dem Ausschuß gar nicht gestellt war, noch dazu unter Heranziehung von Mitteln, die überhaupt nicht notwendig wären und dem Reich gar nicht zur Verfügung stünden. Die beiden Referate gingen von dem "Grundirrtum aus, daß dem Reich allein die Zuständigkeit zur Organisation auch der Länder gegeben" sei. Die Länder hätten einen Aufgabenbereich kraft eigenen Rechts, sie seien keine untergeordneten Instanzen des Reichs. Die Umwandlung der Länder in Mittelinstanzen würde zusammen mit der Einführung der Auftragsverwaltung die Errichtung eines

1) Koch-Weser vertrat auf der Pressekonferenz vom 19.6.1929, die Auffassung, daß die Reichsgesetzgebung keinen Unterschied zwischen den Ländern neuer und alter Art machen werde. Geh.StA Mohn, MA 103358. Dazu auch Nawiasky, H., Zentralisierter oder dezentralisierter Einheitsstaat, in: Bayerische Staatszeitung, Nr. 77 vom 5.4.1929. Die Problematik der Reichsreform, in: Bayerische Staatszeitung Nr. 277 vom 30.11.1929. Sommer, K., Nord und Süd, in: Bayerischer Kurier, Nr. 324 vom 6.12.1929, formulierte es so: "Die kleinen föderalistischen Anbauten an der Südfrent des Reichseinheitsbaues würden bald als still- und zweckwidrig wegrationalisiert werden." Der Stand der Reichsreform, in: Bayerischer Kurier, Nr. 334 vom 30.11.1929. Henle, Rudolf, Kleindeutscher Einheitsstaat oder großdeutsches Reich?, in: Schriften der Reichsarbeitsgemeinschaft Deutscher Föderalisten, 2. Heft, Köln 1929, S. 9. Ein weiterer Aufsatz von dem gleichen Autor in Heft 5, S. 10: Einheitsstaat oder Länderstaat?

(Fortsetzung)

zentralisierten Einheitsstaates bedeuten. "(D)as Bessere für das deutsche Volk auch in der Zukunft (sei) der Bundesstaat, wenn auch nicht mehr in dem strengen Sinne wie in früherer Zeit...". Schon mit Rücksicht auf die Stimmung im Lande könne er diesen Vorschlägen niemals zustimmen.¹⁾

Zunächst gelangte das Zuständigkeitsreferat zur Abstimmung. Staatssekretär Dr. Popitz gab im Auftrag des Reichsfinanzministers zuvor noch eine Erklärung ab mit dem Inhalt, daß er gegen die Grundlagen des vorliegenden Referats "wesentliche Bedenken" hätte, trotz seiner Vorbehalte aber zur Zustimmung bereit sei, da das Referat zumindest einen Schritt hin zum Einheitsstaat darstelle.²⁾ Held hatte drei Änderungsanträge eingebracht, die darauf abzielten, die Zuständigkeiten der Länder ohne Einschränkung zu erhalten und die Rechte der Länder alter Art unter verstärkten verfassungsmäßigen Schutz zu stellen. Alle Anträge wurden zwar abgelehnt, aber dessen ungeachtet erfuhren die Vorschläge der Referenten eine Änderung in Richtung auf eine Erweiterung der Verwaltungszuständigkeiten der alten Länder.³⁾ Doch Held fand diese

(Fortsetzung)

- ...Die Hoffnung auf eine umgekehrte Entwicklung war kaum gerechtfertigt. Henle, R., Kleindeutscher Einheitsstaat, S. 16. Sämisch, Verfassungsausschuss der Länderkonferenz. Niederschrift über die Verhandlungen der Unterausschüsse vom 18. und 19. November 1929, Berlin 1930, S. 9.
- 2) Dazu Apelt, W., Bemerkungen, S. 22: "Diese staatliche Gemeinschaft wird allerdings ausgesprochen zentralistische Züge tragen, sie wird die Herrschaft der Bürokratie verstärken und einer fruchtbaren Weiterbildung des Selbstverwaltungsgedankens in Deutschland nicht förderlich sein." Ganz anderes die Meinung des Landeshauptmanns Dr. Horion: Wenn es nicht dazu kommt, daß das Reich und Preußen zusammengelegt werden, dann wird Preußen die provinzielle Selbstverwaltung zum Verschwinden bringen." Verfassungsausschuß, Unterausschüsse vom 18. und 19. November 1929, S. 32.
- 3) Verfassungsausschuß, Unterausschüsse vom 5. u. 6. Juli 1929.

1) a.a.O., S. 58.

2) a.a.O., S. 64.

3) Medicus, F., Reichsreform, S. 39.

Zugeständnisse nicht weitgehend genug, und da insbesondere die Justizverwaltung verreichlicht werden sollte, war es ihm unmöglich zuzustimmen. Gegen die Stimmen Helds und des Reichspostministers Schätzel (BVP) wurde das Referat mit 9 : 2 Stimmen angenommen.

Die Fortsetzung der Beratungen fand am 18. und 19. November statt. Das Organisationsreferat kam nun zur Abstimmung. Schon in der Juli-Tagung waren durch die Annahme des Zuständigkeitsreferats mittelbar die Grundlinien des Organisationsreferats anerkannt worden. Über die Einführung der Länder neuer Art und des Instituts der Auftragsverwaltung konnte es z.B. keine Zweifel mehr geben.¹⁾

Obwohl die gegensätzlichen Auffassungen der Mehrheit der Mitglieder des Ausschusses und insbesondere Helds bereits ganz klar zum Ausdruck gekommen waren und keinerlei Zweifel über die verschiedenen Positionen bestehen konnte, verlangte Held eine allgemeine Diskussion. Er hätte nichts dagegen, "wenn die Anhänger des Einheitsstaates ihren Standpunkt erneut bekräftigten", dann sähe er sich aber gezwungen, die Konsequenzen zu ziehen und aus dem Gremium auszuscheiden. Offenbar hatte sich in Helds Einstellung ein Wandel vollzogen, denn der Einheitsstaat war keineswegs, wie er selbst sagte, zum ersten Mal gefordert worden.²⁾

Der Antrag Helds war zwar abgelehnt worden, aber Held ließ sich nicht daran hindern einen zweistündigen Vortrag zu halten³⁾ über das preußisch-deutsche Problem⁴⁾, verbunden

1) Medicus, F., Reichsreform, S. 41.

2) Koch-Weser hatte z.B. bei der Bekanntgabe des Gemeinschaftsreferats erklärt, daß es erfreulich sei, "daß der Einheitsstaat mit einer so weitgehenden Einigung der an seiner Schaffung Beteiligten beginnt." Pressekonferenz vom 19.6.1929, Geh.StA Mchn, MA 103358.

3) Severing sah sich dadurch veranlaßt darauf hinzuweisen, daß dadurch eine förderliche Behandlung des Gegenstandes unmöglich gemacht werde und der Ausschuß nicht einmal zur Erstattung eines Gutachtens gelange. "Bei allzu langer Verzögerung könnte die Reichsregierung einmal zu der Auffassung gelangen, daß sie die Arbeiten der Länderkonferenz nicht abwarten darf, um nicht das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Erklärungen der Reichsregierung zu enttäuschen. Deswegen dürfte es selbst im Interesse der
(Fortsetzung)

mit der schärfsten Kritik an den Gemeinschaftsreferaten und der bereits vorgenommenen Abstimmungen. Seine Ausführungen dienten formell der Begründung einer EntschlieÙung, die er dem Ausschuß vorlegte, und die als Zusammenfassung seiner Argumente hier wiedergegeben werden soll.

"Der Unterausschuß wolle sich dahin entschließen: Der sogenannte Dualismus zwischen Preußen und Reich wird in seinen Ursachen und Auswirkungen übertrieben. Die Schwierigkeiten und Unzuträglichkeiten sind nicht so tiefgreifend, daß eine grundstürzende Änderung der Reichsverfassung notwendig wäre. Ihre Beseitigung ist durch jene Änderungen der Reichsverfassung möglich, die Bayern zur Herbeiführung klarer und verfassungsmäßig dauernd gesicherter Reichszustände vorgeschlagen hat. Die sogenannte differenzierte Gesamtlösung ist staatsrechtlich weder notwendig noch zweckmäßig. Sie ist politisch gefährlich, weil sie unter Beseitigung des bundesstaatlichen Grundsatzes der rechtlichen Gleichheit aller Reichsteile das Reich in zwei rechtlich und politisch ungleiche Teile spalten würde. Ein Dualismus zwischen dem Norden und dem Süden mit ungleich größeren Schwierigkeiten und Gefahren würde entstehen. Die differenzierte Gesamtlösung wäre auch keine Endlösung. Sie würde den Verfassungsfrieden nicht herbeiführen, sondern verschärfte Verfassungskämpfe im Gefolge haben und schließlich, da für das reichsunmittelbare Gebiet das zentralistische System in der Hauptsache aufrechterhalten bleiben soll, auf den zentralisierten Einheitsstaat hinführen, der für Deutschland untragbar ist."¹⁾

Der Antrag stellte nicht mehr dar als eine Grundsatzzerklärung über das bayerische Programm zur Verfassungsreform, das längst vom Ausschuß abgelehnt worden war. Held konnte kaum erwarten, daß die Mehrheit des Ausschusses am Schluß ihrer Tätigkeit die geleistete zweijährige Arbeit desavouieren und die in der letzten Sitzung vorgenommenen Abstimmungen rückgängig machen würde. Die EntschlieÙung wurde mit

(Fortsetzung)

...Länderkonferenz und ihre Organe liegen, recht bald zu einem Abschluß der Arbeiten, der so oder so ausfallen kann, zu gelangen."

- 4) Er wies daraufhin, daß die Lösung, die im Gemeinschaftsreferat vorgeschlagen werde, bereits auf die Paulskirche zurückgehe. Prof. Anschütz fand diesen Vortrag besonders anregend und richtete an Held die Frage, was wohl die Ursache sei, daß er seine Ausführungen immer so interessant fände. Brief Anschütz'an Held vom 14.1.1930 Geh.StA Mchn, MA 103300.

1) Verfassungsausschuß, Unterausschüsse vom 18. und 19. November 1929, S. 9 ff.

8 : 3 Stimmen abgelehnt.¹⁾

Beim Abstimmen über die erste und grundlegende Frage, ob die preußischen Provinzen Länder werden sollten, gab der Staatssekretär Popitz wieder eine Erklärung ab, in der er von der Notwendigkeit sprach "einen Ländertypus zu finden, der grundsätzlich für alle Länder ... Anwendung finden kann." Die Differenzierung sei so weitgehend und der Wirkungsgrad der neuen Länder so unbestimmt, "daß die Gefahr besteht, daß man sich ... zwischen zwei Stühle setzt, und es wird besser sein, wenn schon das Deutsche Reich nicht auf den Thronessel des richtig organisierten Einheitsstaates gesetzt werden kann, ein Deutsches Reich vor sich zu haben, daß sich wenigstens auf den festen Stuhl Preußens stützen kann." Die in Frage stehende Bestimmung wurde daraufhin gegen die Stimmen Helds, Schätzels wie auch Popitz' angenommen.

Nachdem Helds erster Antrag abgelehnt worden war, reichte er eine Reihe weiterer Anträge ein, die als Eventualanträge gedacht waren. Sie hatten zum Ziel den sogenannten Ländern neuer Art "grundsätzlich die gleiche Zuständigkeit" in der Gesetzgebung und Verwaltung einzuräumen, wie den Ländern alter Art, "soweit nicht nach freiem Ermessen des Reichs eine einheitliche gesetzliche Regelung für das Gebiet sämtlicher Länder neuer Art notwendig ist".²⁾ Zunächst hatte Held sich dagegen gewandt, daß der Dualismus Preußen - Reich durch eine Zerschlagung Preußens gelöst werde, aber da nunmehr die Umwandlung der preußischen Provinzen in Ländern nicht mehr aufzuhalten war, wollte er diese Länder neuer Art möglichst selbständig und länderähnlich machen.³⁾ Mit

1) Für diesen Antrag, wie auch für alle anderen bayerischen Anträge, die vom Ausschuß abgelehnt wurden, stimmten außer Held, Schätzels und der Ministerpräsident von Mecklenburg-Schwerin.

2) Anträge 3 und 4.

3) Medicus, F., Reichsreform, S. 44. Held wurde die Absicht unterstellt, seine Anträge bewußt gegen Preußen formuliert zu haben, um Preußen die Möglichkeit zur Zustimmung zu nehmen, wodurch die Beschlüsse zur Bedeutungslosigkeit verurteilt worden wären. Verfassungsausschuß, Unterausschüsse vom 18. und 19. November 1929, S. 54 ff.

solchen Anträgen wie den vorstehenden wurden den neuen Ländern jedoch kaum mehr Zuständigkeiten eingeräumt. Es handelte sich eher um "Scheinwerte". Bei Held waren es offensichtlich Überlegungen formaler Art, die ihn zur Stellung dieser Anträge bestimmten; er empfand es als unlogisch Länder zu schaffen und ihnen nicht auch prinzipiell das Gesetzgebungsrecht zu geben. Da Held nur die Aufnahme einer allgemeinen und daher als ungenügend angesehenen Bestimmung gelang, ¹⁾ brachte er hinsichtlich der Ausgestaltung des Reichsrates schließlich einen Antrag ein, "die Gesamtzahl der Stimmen der Länder neuer Art (solle) nicht mehr als 2/5 der Reichsratsstimmen überhaupt betragen," ²⁾ um für die alten Länder die Gefahr der Majorisierung zu vermeiden. ³⁾

Die grundsätzliche föderalistische Haltung Helds kam auch in der Frage des Länderparlamentarismus zum Tragen. Er sprach sich gegen eine Beschränkung des Parlamentarismus in den Ländern alter Art aus, und hinsichtlich der Länder neuer Art wollte er die "Landesregierung" möglichst frei von einer direkten Einwirkung seitens der Reichsregierung halten durch Streichung der Bestimmung, daß der Landeshauptmann der Bestätigung durch die Reichsregierung bedürfe. ⁴⁾

Die weitere Beschlußfassung konnte erst in der vierten Sitzung der Unterausschüsse am 20. Juni 1930 stattfinden. ⁵⁾ Die gespannte außenpolitische und die ungeklärte innenpolitische Lage, die Ende März die Regierung Brüning ans Ruder brachte, hatte mehrfache Verschiebungen des Termins notwendig gemacht. Hinzu kamen verschärfte parteipolitische

1) "Den Ländern sind alle Angelegenheiten zur selbständigen Regelung zu überlassen, bei denen nicht offenbar die Regelung durch das Reich wesentliche Vorteile für die Gesamtheit bietet."

2) Antrag 13.

3) Im übrigen wollte Held den Reichsrat "zu einer mit dem Reichstag gleichberechtigten gesetzgebenden Körperschaft" ausgebaut sehen. Antrag 12.

4) Antrag 7 wurde angenommen.

5) Verfassungsausschuß der Länderkonferenz, Niederschrift über die Verhandlungen der Unterausschüsse vom 20. Juni 1930 und Beschlüsse des zweiten Unterausschusses über die Organisation der Länder und den Einfluß der Länder auf das Reich, Berlin 1930.

Auseinandersetzungen, auch innerhalb der Parteien, so vornehmlich im Zentrum, die schon auf der letzten Tagung der Ausschüsse zutage getreten waren, so daß allenthalben der Glaube verbreitet war, die Verhandlungen hätten endgültig Schiffbruch erlitten.¹⁾

Held hatte inzwischen versucht, eine Front der föderalistisch eingestellten Mitglieder des Ausschusses herzustellen, die sich geschlossen gegen die Gemeinschaftsreferate aussprechen sollte. Held wollte sich die Bestimmung der Geschäftsordnung des Ausschusses zunutze machen, die besagte, daß der Länderkonferenz neben dem Mehrheitsgutachten auch die Minderheitsgutachten vorzulegen wären.²⁾ Wenn es gelänge mehrere Stimmen auf seine Vorschläge zu vereinen, dann konnte er sicher sein, daß ihnen größere Beachtung zuteil würde.

In Bayern hatte sich ein gewisser Optimismus eingestellt. Ministerialrat Sommer, Sachbearbeiter in Fragen der Reichsreform, äußerte sich sehr befriedigt über die letzte Sitzung der Unterausschüsse. "Was an Kraft, Geschick, und sachlichem Rüstzeug in die Waagschale geworfen werden konnte, das hat dort der bayerische Ministerpräsident geleistet. Der Erfolg? Die differenzierte Gesamtlösung ... wird heute außer von ... Herrn Dr. Brecht und einigen anderen Unentwegten nicht mehr als geeignete Lösung erachtet, besonders von Preußen selbst nicht mehr, das weniger geben als mehr nehmen will. Selbstverständlich wäre es verfehlt, sich der Selbsttäuschung hinzugeben, als ob nun mehr der unitaristische Ansturm der an Zahl und Mitteln weitaus stärkeren Gegner endgültig abgewehrt wäre." Doch der Kampf könne "glücklich bestanden werden, wenn sich zu dem Glauben an die Kraft unseres guten starken Rechtes Entschlossenheit, Zielsicherheit und Grundsatztreue gesellen..."³⁾

1) Die Länderkonferenz vertagt, in: Kölnische Zeitung Nr. 663 b vom 4.12.1929.

2) Schreiben Helds an Ministerpräsidenten Eschenburg von Mecklenburg-Schwerin vom 17.5.1930, Geh.StA Mchn, MA 103307.

3) Schreiben Sommers an den Münchener Oberbürgermeister, Dr. Scharnagl, vom 18.12.1930, Geh.StA Mchn, MA 103307.

Held ergriff gleich zu Beginn der Sitzung wieder das Wort, um seine Bedenken gegen die Zusammenfassung der einzelnen Reichsverwaltungen in einer reichsunmittelbaren Verwaltungsspitze in den Ländern in eingehender Weise vorzubringen. Was Held insbesondere fürchtete, war die Folgerung, die aus diesem Schritt gezogen würde, nämlich das Bestreben, eine Zusammenfassung der obersten Reichsstellen mit der Landesregierung herbeizuführen, um eine Handhabe zum "Hineinregieren seitens der obersten Reichsspitze auch in die landeseigenen Angelegenheiten" zu schaffen. Das wäre die größte Gefahr, die seit 1919 von den Ländern zu beklagen gewesen wäre. Eine solche Personalunion sei "im Interesse der reinlichen Scheidung der beiderseitigen Aufgaben und der Vermeidung von Wirrungen ... unmöglich." Genau wie Held war auch der badische Staatspräsident Dr. Schmitt der Meinung, daß eine enge Fühlungnahme zwischen Reichs- und Landesregierung wünschenswert sei, daß es aber "vom Standpunkt eines Landesministers" aus unerträglich sei, "daß ein Landesminister Funktionär des Reiches wird." Mit Erfolg wandte sich Held gegen die Bestimmung, daß regelmäßige Besprechungen zwischen der Landesregierung und den obersten Reichsbeamten stattzufinden hätten für den Fall, daß keine Personalunion eingeführt würde. Der Unterausschuß konnte sich weder für noch gegen Helds Antrag entscheiden (5 : 5).

Held lehnte die Auftragsverwaltung ab, insbesondere in der Form, wie sie vom Reichskommissar Sämisch vorgeschlagen worden war. Vor allem sah er in der ungenauen Fassung der Auftragsverwaltung einen weiteren Grund zur Ablehnung. Welche Möglichkeiten wurden dem Reich durch die Bestimmung eröffnet, daß die Weisungen nach dem "Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit" erteilt werden sollen, und daß in besonderen Fällen von allgemeinen Anweisungen abgegangen werden könne? Held brachte einen Antrag ein, der die Auftragsverwaltungen ersetzen sollte durch eine Bereitschaftserklärung der Länder zum Abschluß entsprechender Vereinbarungen "sowie zur Verfügungsstellung ihrer Behörden und Einrichtungen" an

das Reich, ¹⁾ wenn das Reich schon nicht die in Frage stehenden Gebiete den Ländern in ihre allgemeine Verwaltung übergeben wollte. Der Antrag wurde vom Ausschuß mit 8 : 2 Stimmen angenommen. Der Grund dafür ist wohl in dem Umstand zu suchen, daß aus dem Antrag nicht klar hervorging, ob es sich hier lediglich um das Verfahren wie die Auftragsverwaltung gestaltet werden sollte oder um einen Ersatz für das Institut der Auftragsverwaltung handelte. In der ursprünglichen Fassung des Antrags, im Teil 2, der vom Ausschuß abgelehnt wurde, war Helds Ansicht ganz eindeutig zum Ausdruck gekommen. Hier hieß es, daß "die dem Reich in Artikel 15 RV eingeräumten Befugnisse für die Geltendmachung des Reichseinflusses... (sich) als völlig ausreichend erwiesen" hätten, ²⁾ sodaß die Einführung der Auftragsverwaltung "sachlich nicht geboten" sei, da sie keine Vereinfachung sondern vielmehr eine Erschwerung des bestehenden Verwaltungssystems bedeute. ³⁾

Eine Erklärung dieser Art bedeutete eine Zurückweisung der Arbeit des Ausschusses und konnte genau so wenig, wie der Antrag Helds zum Reich - Preußen - Problem in der letzten Sitzung Aussicht auf Annahme haben. Dagegen stimmte der Ausschuß dem Antrag Helds Nr. 10 zu, der eine verstärkte Sicherung des Aufgabengebietes der alten Länder bezweckte.

Auch die Schlußbemerkung wurde angenommen. Sie betraf jene Länder, die einerseits nicht zu den vier großen alten

-
- 1) Ergänzung durch einen Antrag Schmitts. In dieser Angelegenheit hatte Held mit dem Badischen Ministerpräsidenten Fühlung aufgenommen und war auch erfolgreich in seinem Bestreben gewesen, ihn zur Anerkennung seines Standpunktes zu veranlassen. Bericht des Gesandten v. Tischer vom 4.3. 1930, Geh.StA Mchn, MA 103307.
 - 2) Als Beweis sah er die Tatsache an, daß die Reichsregierung nicht in der Lage gewesen war, auf seine Aufforderung hin auch nur einige wenige Fälle über die Unzulänglichkeit der bestehenden verfassungsrechtlichen Regelung anzugeben.
 - 3) Die erste Fassung dieses Antrages lautete: "...Die Auftragsverwaltung (sei) wegen ihres zentralistischen, die Selbstverwaltung zurückdrängenden Charakters als geeignete Verwaltungsreform für das Verhältnis zwischen dem Reich und den Ländern ... nicht zu erachten..." Geh. StA Mchn, MA 103358.

Ländern, andererseits auch nicht zu den bisher preußischen Gebieten gehörten; das waren neben den Hansestädten Länder wie Thüringen und Hessen. Nach dem Vorschlag der Referenten sollte die Entscheidung über die Schaffung einer etwaigen Zwischenform für diese Länder vorerst aufgeschoben werden.¹⁾ Held wollte sich die Tatsache zunutze machen, daß über die Neugliederung noch keine Entscheidung getroffen worden war, und alle "sonstigen lebenswilligen und lebensfähigen Länder alter Art" auf eine Ebene mit den vier sogenannten Ländern alter Art stellen.

Die Reichsregierung hatte ihren Willen kundgetan, die Arbeiten des Ausschusses zu "einem gewissen Abschluß" zu bringen. Unter Hinweis "auf die innere Einheit und Unteilbarkeit der den Unterausschüssen übertragenen Aufgaben" vertrat Held die Auffassung, daß die Beratungen erst dann ihren Abschluß finden könnten, wenn die weiteren Aufgaben des Arbeitsplans: die finanziellen Beziehungen zwischen Reich und Ländern behandelt worden wären und auch der Unterausschuß I über die Neugliederung beraten hätte. Erst dann wäre es möglich "ein zuverlässiges Bild von der Durchführbarkeit und den Auswirkungen eines Lösungsversuchs der gedachten Art zu gewinnen."²⁾ Ungeachtet des bayerischen Antrags bereitete jedoch der Ausschuß den Abschluß der Beratungen vor.

e) Ergebnis der Verhandlungen

Beschlüsse des Verfassungsausschusses auf der Schlußtagung am 21. Juni 1930

Am folgenden Tag trat der Verfassungsausschuß der Länderkonferenz zu seiner letzten Sitzung zusammen.³⁾ Die Abstimmung

- 1) Diese Ungewißheit über ihr Schicksal führte dazu, daß Hessen und Thüringen in der Schlußabstimmung sich der Stimme enthielten. Thüringen legte vor allem Wert darauf, daß seine Unabhängigkeit erhalten bliebe.
- 2) Schreiben Helds an das Reichsministerium des Innern vom 4.6.1930, Geh.StA Mchn, MA 103358.
- 3) Verfassungsausschuß der Länderkonferenz, Niederschrift über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses vom 21. Juni 1930 und Beschlüsse des Verfassungsausschusses über: 1. Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Reich und Ländern, 2. Organisation der Länder und den Einfluß der Länder auf das Reich, Berlin 1930.

mungen begannen mit dem Zuständigkeitsgutachten. Die Beratung und Antragsstellung gestaltete sich entsprechend dem Tagungsverlauf der Unterausschüsse. In erster Linie war es wieder Held, der eine Reihe von Anträgen auf Erweiterung der Zahl der Länder alter Art und der Länderzuständigkeiten stellte. Mit 10 : 7 Stimmen beschloss der Ausschuß, die Justizverwaltung bei den Ländern zu belassen. Daß dieser Antrag Helds angenommen wurde, ist damit zu begründen, daß nach Ansicht mehrerer Ausschußmitglieder die Frage der Reichsreform an dieser Bestimmung nicht scheitern sollte. Nicht gelang es jedoch Held mit seinem Antrag auf stärkere Sicherung der Rechte der alten Länder durchzudringen. Der Ausschuß lehnte es mit 15 : 2 Stimmen ab, für die süddeutschen Länder Reservatrechte zu schaffen und ihnen eine Sicherung zu geben, die weit über das geltende Verfassungsrecht hinausging. Held sah sich dadurch bestärkt in der Überzeugung, daß die Unitaristen schon bald zum Angriff auf diese Rechte übergehen würden. Das Organisationsgutachten wurde trotz Wiederholung der bayerischen Anträge zum Dualismus Preußen - Reich ohne größere Debatte angenommen.

Bevor über die beiden Gutachten abgestimmt wurde, gaben mehrere Ländervertreter Erklärungen ab, in denen sowohl ihre persönliche Einstellung, wie die ihrer Regierungen zum Ausdruck kam. Held begründete seine ablehnende Haltung mit der Tatsache, daß den Ländern alter Art die von ihnen gewünschte Sicherung nicht zuteil wurde und daß die Organisation der unmittelbaren Reichsverwaltung und der Auftragsverwaltung in der vorliegenden Fassung beschlossen worden war.¹⁾ In diesem Zusammenhang stellte er fest, daß es insbesondere die Reichsvertreter gewesen wären, die die Anträge der Länder zu Fall gebracht hätten.

Mit 15 : 3 Stimmen bei zwei Enthaltungen wurden die Referate angenommen. Auf der Reichsseite stimmte nur der Reichspostminister gegen die Beschlüsse, auf der Länderseite waren es Bayern und Mecklenburg-Schwerin.

1) Interessant war jedoch, daß Held im Gegensatz zu

Der Ausschuß hatte sich damit unter den vier möglichen Lösungen - föderalistische Rückrevision, dezentralisierter Einheitsstaat, Reichsland, differenzierte Gesamtlösung - für diejenige entschieden, die von Anfang an die aussichtsreichste erschien. Sie knüpfte an das geschichtlich Gewachsene an, aber nicht wie Bayern dieses Wort verstand, sondern ohne Rückrevision. Die differenzierte Gesamtlösung stellte nicht viel mehr dar als den Versuch, die seit Annahme der Weimarer Verfassung festgestellte Entwicklung in staatsrechtliche Formen umzugießen.¹⁾ Ihre größte Unzulänglichkeit ist aber gerade darin zu sehen, daß sie keine festen Verhältnisse schuf und Entscheidendes der Zukunft überließ.²⁾ Das in der Weimarer Verfassung angelegte labile Verhältnis zwischen dem Reich und den Ländern wurde keineswegs gefestigt, die differenzierte Gesamtlösung räumte den unitaristischen Tendenzen vielmehr eine günstigere und viel versprechende Ausgangsposition ein. Das anerkannte auch Brecht, indem er feststellte, daß wohl niemand "so radikale Beschlüsse von einem Ausschuß aus Länderkreisen" erwartet hätte.³⁾ Der Status der Länder, die weder zu den Ländern alter noch neuer Art zählten, war nicht näher bestimmt, auch seine Feststellung sollte der Entwicklung überlassen bleiben. Die differenzierte Gesamtlösung war keine Endlösung⁴⁾ und sicherlich auch keine Ideallösung, nach der Meinung ihres Hauptmentors sollte sie das letztere auch gar nicht sein.

(Fortsetzung)

... Preußen für die Differenzierung eintrat, obwohl er an den Referentenentwürfen immer die mangelnde Vereinheitlichung und Übersichtlichkeit beanstandet hatte. Verfassungsausschuß, Unterausschüsse vom 20. Juni 1930, S. 40.

- 1) Poetzsch-Heffter, F., Zur Reichsreform: Wirklichkeit und Gedanken, in: Darmstädter Zeitung, Nr. 76 vom 2.4.1929: "Wir haben die Differenzierung nicht erdacht, sondern in der Staatswirklichkeit vorgefunden."
- 2) Um Bayern eine Mitwirkung zu sichern, formulierte Held einen Antrag: "Der Unterausschuß wolle beschliessen, daß die Lösung der Fragen, deren Regelung nach den gemeinschaftlich erstatteten Referaten der künftigen Regelung durch das Reich überlassen bleiben soll, durch den Unterausschuß zu erfolgen hat. Geh.StA Mchn, MA 103358."
- 3) Bayerns Vorschläge auf der Länderkonferenz, in: Bayerische Staatszeitung, Nr. 141 vom 22./23.6.1930.

(Fortsetzung)

Nachspiel

Die Reichsregierung hatte nur mittelbar durch ihre Vertreter Stellung zu dem Gutachten des Verfassungsausschusses genommen. Während Baden, Württemberg und Sachsen die Ansicht vertraten, daß ihre Zustimmung sich nur auf den "Lösungsversuch als Ganzes" bezieht, da sie nicht mit allen Einzelheiten des Ergebnisses einverstanden wären, erklärte Held, daß die Reichsregierung aus den Beschlüssen keinesfalls "irgendwelche praktischen Konsequenzen" ziehen und sich dabei auf das Gutachten der Länderkonferenz berufen dürfe.¹⁾ Zuerst müsse die Länderkonferenz wieder zusammentreten und Stellung zu den Gutachten des Verfassungsausschusses nehmen. Wenn entsprechend seinem Vorschlag gehandelt wurde, dann konnte Held hoffen, daß durch die große Stimmenzahl der kleinen norddeutschen Länder die Beschlüsse ein ganz anderes Gesicht aufweisen würden. Im übrigen bestritt Held der Reichsregierung das Recht, im Wege einer Verfassungsänderung die bundesstaatliche Grundlage zu beseitigen. Dazu erklärte Brüning, daß die Reichsregierung nicht gehindert werden könne "Maßnahmen zu treffen, die auf der selben Linie liegen wie etwa die hier gefassten Beschlüsse."²⁾ Hinsichtlich des Neugliederungsausschusses behielt sich die Regierung den Zeitpunkt seiner Einberufung vor und auch den Zeitpunkt, zu dem die finanziellen Fragen erörtert werden sollten. Die Reichsregierung erweckte damit den Anschein, als ob diese offestehenden Fragen tatsächlich noch einer Klärung zugeführt werden sollten.³⁾

(Fortsetzung)

4) Siehe dazu Endlösung oder Etappe? in: Frankfurter Zeitung Nr. 466 v. 25.6.1930.

1) Verfassungsausschuß vom 21. Juni 1930, S. 55, 56.

2) Ebd.

3) a.a.O., S. 7. Offensichtlich bestand aber wenig Neigung dazu. "Vielmehr ist man sichtlich froh, daß Stadium der Länderkonferenz nunmehr überwunden zu haben." So äußerte sich die Kölnische Zeitung Nr. 338 vom 23.6.1930.

Die Reichsregierung zeigte wenig Initiative zur Weiterverfolgung der Gutachten.¹⁾ Ihre Inaktivität ist einerseits auf den Charakter der Vorschläge selbst und andererseits auf die widrigen Umstände, die jede Ausführung behinderten, zurückzuführen. Die Vorschläge sind wie die Weimarer Verfassung selbst weiter nichts als ein Kompromiß zwischen den Anhängern eines dezentralisierten Einheitsstaates, den süddeutschen Verfechtern des bundesstaatlichen Prinzips und den Befürwortern der altpreußischen Vormachtstellung in einem auf der Grundlage der zentralistischen preußischen Verwaltung aufgebauten Einheitsstaates.²⁾ Dem ausgehandelten Kompromiß mit seiner komplizierten Konstruktion wohnte wenig politische Überzeugungskraft inne.³⁾ Seine Ausführung hätte fünf Typen von Ländern geschaffen, fünf verschiedene Arten von Verwaltungsorganisationen, und wäre doch nicht mehr als eine Teillösung gewesen.

Reichskanzler Brüning hatte in der Länderkonferenz selbst mitgearbeitet und muß als Anhänger der Reform angesehen werden, obgleich er gegen die differenzierte Gesamtlösung verschiedene Bedenken hegte.⁴⁾ Allein schon die finanz-

1) Schwend, K., Bayern, S. 414.

2) Der Kompromiß wurde insbesondere von der unitaristischen Presse als "unmöglich" empfunden. Die Reichsreform der Länderkonferenz. Eine unmögliche Lösung, in: Kölnische Zeitung, Nr. 339 vom 23.6.1930.

3) Apelt, W., Bemerkungen, S. 26.

4) Im Unterausschuß der Länderkonferenz gab er eine Erklärung ab, in der er die Befürchtung aussprach, "daß nach dieser nicht völlig klaren Lösung die Entscheidung letzten Endes der Zerrkraft der politischen Gruppen im Reichstag und der übrigen in Frage kommenden Körperschaften überlassen bleibt. Wenn ich aber dafür stimme, auch unter Ablehnung der Anträge des Herrn Bayerischen Ministerpräsidenten, mit denen ich sachlich in starkem Maße sympathisiere, ... so tue ich es, weil ich wünsche, daß aus der Länderkonferenz ein positives Resultat insoweit herauskommt, welches eine weitere politische Behandlung der Frage ohne Verschärfung der Gegensätze zwischen einzelnen Ländern ermöglicht." Verfassungsausschuß, Unterausschüsse vom 18. und 19. November 1929, S. 60.

politischen Folgen einer Reichsreform ließen es angeraten erscheinen, von einer Verwirklichung Abstand zu nehmen.¹⁾ Auch waren die Voraussetzungen im Reichstag für eine legislatorische Behandlung eines derartigen Gesetzentwurfs trotz eines diesbezüglich von den Sozialdemokraten eingebrachten Antrages (24. Juni 1930), im Augenblick nicht günstig,²⁾ und nach der Wahl vom 14. September waren solche überhaupt nicht mehr vorhanden.³⁾ Selbst im Reichsrat bestand Ungewißheit bezüglich der Erzielung einer Mehrheit, da die Stimme Brechts nicht die der preußischen Regierung war.⁴⁾ Im preußischen Staatsministerium hatte sich schon seit längerem die Auffassung durchgesetzt, daß die Beschlüsse der Konferenz keine geeignete Grundlage für die Reichsreform seien.⁵⁾

Natürlich war auch Bayern daran gelegen, die Reichsreform auf sich beruhen zu lassen.⁶⁾ Schon während der Sitzungen hatte Held behauptet, daß es nicht an der Zeit sei, daß Problem der Reichsreform aufzurollen. Er meinte, "daß man ohne jeden inneren und äußeren Zwang diese Streitfrage in das deutsche Volk hineingeworfen habe, um die Zwangslage des deutschen Volkes auszunützen, besondere Ziele zu erreichen, die man sich sonst nicht zu erreichen getraut".⁷⁾ Er bezeichnete eine Inangriffnahme der Reichs- und Verwaltungsreform als eine "Verkenennung der wirtschaftlichen und politischen Erfordernisse der Gegenwart".⁸⁾ In seinem hauseigenen

1) Schulz, G., Demokratie, S. 600.

2) Der Zentralvorstand der DVP sprach sich für "Einfachheit und Klarheit" der künftigen Gestaltung aus, was als Absage an die Vorschläge der Länderkonferenz gewertet wurde. Verständigungsbereitschaft der Volkspartei, in: Kölnische Zeitung Nr. 361 vom 5.7.1930. Reichsinnenminister Dr. Wirth im Reichstag am 5.3.1931, Geh.StA Mchn, MA 103301.

3) Schulz, a.a.O., S. 604.

4) a.a.O., S. 597. Das war bereits in der Sitzung der Unterausschüsse deutlich hervorgetreten, als Reichsminister Sämisch vom preußischen Standpunkt aus schwerwiegende Einwände gegen das Gemeinschaftsreferat vorbrachte.

5) Ausführungen des preußischen Innenministers Grzesinski, in: Kölnische Volkszeitung, Nr. 20. vom 17.1.1930.

6) Falls es zu weiteren Verhandlungen der Länderkonferenz kommen sollte, wollte Bayern sich nicht mehr daran beteiligen. MRP vom 24.6.1930.

(Fortsetzung)

Presseorgan, dem Regensburger Anzeiger, wurden die Vorschläge der Länderkonferenz verworfen, da sie keine Lösung des Dualismus Preußen - Reich beinhalteten, sondern "nur zur Tarnung der Beseitigung der föderalistischen Struktur des Reiches" dienten.¹⁾ In einer Rede in Tuntzenhausen schreckte Held nicht davor zurück, eine Reichsreform, die gegen den Willen Bayerns zustandekomme, als eine "Verfassungsrevolution" zu bezeichnen, die Bayern nicht nur in eine Kampfstellung auf Leben und Tod hineindränge, sondern ihm auch die Freiheit in Bezug auf die Reichsgestaltung zurückgeben würde.²⁾

Held fand die Einmischung des Auslandes immer besonders unerträglich. Nach seiner Meinung gehe es nicht an, sich die Grundlagen für die Gestaltung seiner verfassungsrechtlichen Verhältnisse vom Ausland, d.h. von den Reparationsgläubigern, vorschreiben zu lassen.³⁾ Held argwöhnte überdies, daß sich die Reichsregierung hinter der Meinung des Auslandes verschanze, um möglicherweise ihre eigenen Pläne zu fördern.⁴⁾ Staatssekretär Pünder hatte nämlich den Bayerischen Gesandten wissen lassen, daß mit Rücksicht auf die Reparationsfrage und die Forderungen des Reparationsagenten eine Vorlage entsprechend dem Gutachten der Länderkonferenz ausgearbeitet werden sollte, die aber nicht an den Reichstag weitergeleitet, sondern dem Ausland nur eine Tätigkeit auf diesem Gebiet vortäuschen sollte.⁵⁾

(Fortsetzung)

7) Zitiert in: Zentrum und Bayerische Volkspartei, in: Kölnische Volkszeitung, Nr. 842 vom 11.2.1929. So auch Bericht der Vertretung der Reichsregierung in München vom 30.1.1928, BA R 43 I/1872 fol. 154.

8) Pfälzische Post, Nr. 197 vom 26.8.1931.

1) Regensburger Anzeiger vom 14.6.1931.

2) Bayerische Drohungen, in: Württembergische Zeitung, Nr. 152 vom 17.6.1931; Phantasien über Bayern, in: Münchner Neueste Nachrichten, Nr. 21 vom 25.1.1932.

3) Schreiben Helds an Brüning vom 18.5.1931, Geh.StA Mchn, MA 103301.

4) Oberbayerischer Gebirgsbote, Nr.100 vom 2.5.1931.

5) Mitteilung des Gesandten Dr. von Preger vom 24.4.1931, Geh.StA Mchn, MA 103301.

Held hegte weniger die Befürchtung, daß die Beschlüsse der Länderkonferenz als Ganzes verwirklicht würden, obwohl er ihre Bedeutung für die Zukunft keineswegs unterschätzte, aber er vermutete, daß starke Bestrebungen hervortreten würden, "wenigstens einzelne Abschlüsse der differenzierten Gesamtlösung, wie Verreichlichung der Justiz, Auftragsverwaltung und die Erweiterung des Gesetzgebungsrechtes des Reichs um die bisherige Landeshoheit, gesetzgeberisch zu verwirklichen."¹⁾

Preußen war es in erster Linie, das den Gedanken der Reform weiter verfolgte. Ende August 1930 veröffentlichte Brecht einen mit Einverständnis des preußischen Ministerpräsidenten ausgearbeiteten Gesetzentwurf über die Reichsreform,²⁾ der die Beschlüsse des Verfassungsausschusses zum Ausgangspunkt nahm, sie jedoch den preußischen Vorstellungen entsprechend umgestaltete.³⁾ Am 21. August 1931 erschien dann außerdem ein von dem preußischen Finanzminister Dr. Höpker-Aschoff erstellter Gesetzentwurf.⁴⁾ Er sah eine Personalunion zwischen Preußen und dem Reich vor, die nicht durch Art. 48, sondern über Art. 53 RV - wonach der Reichspräsident die Reichsminister bestellt - erfolgen sollte. Die beiden Arbeiten fanden fast nur in Bayern Beachtung.⁵⁾ Held erregte sich insbesondere über die Tatsache, daß diese Arbeiten hingestellt wurden, als ob sie den Beschlüssen der Länderkonferenz entsprächen.⁶⁾

-
- 1) Schreiben Helds an Ministerpräsidenten Eschenburg vom 17.5.1930, Geh.StA Mchn, MA 103307.
 - 2) Braun, Otto, Von Weimar zu Hitler, New York 1940, S. 360.
 - 3) Schwend, K., Bayern, S. 414.
 - 4) Soll Teil eines Referentenentwurfs aus dem Reichsinnenministeriums sein. Siehe dazu Matthias, E. und Morsey, R., Das Ende der Parteien 1933, S. 44.
 - 5) Sommer, K., Vorschläge für eine Reichsreform, in: Bayerische Verwaltungsblätter für administrative Praxis, 78. Jg., 1930, Heft 22, S. 385 ff.; Bayerischer Kurier, Nr. 76 vom 17.3.1931; Bayerische Staatszeitung, Nr. 198 vom 29.8.1931; Mitteilung der Bayerischen Gesandtschaft in Berlin vom 25.8.1931, Geh.StA Mchn, MA 103301.
 - 6) Brief Helds an den Reichsminister des Innern, Dr. Wirth Geh.StA Mchn, MA 103301.

Dabei gingen beide Arbeiten - wie auch jene des sächsischen Ministerialdirektor, Dr. Poetzsch-Heffter, die kurz nach dem Brecht'schen Entwurf bekanntgegeben worden war¹⁾ - davon aus, daß die Stellung der Länder alter Art nicht mehr als eine Überleitungsphase darstellt. In dem Entwurf Höpker-Aschoffs wurden seinen zentralistischen Neigungen entsprechend die süddeutschen Länder noch enger ans Reich gebunden durch Vereinheitlichung auf dem Gebiet der Justiz, Polizei und des Schulwesens. In seinem Memoiren kritisierte Braun die taktische Unbesonnenheit dieser Veröffentlichung, die seine eigene, sehr vorsichtig angedeutete Initiative im Keim erstickte.²⁾

Als schließlich auch der Reichsinnenminister während der Stein-Feier in der Frankfurter Paulskirche am 28. Juni 1931 erklärte, daß der Wille zur Reichsreform vorhanden sei und daß in seinem Ministerium ein Gesetzentwurf ausgearbeitet, der in Bälde dem Reichstag zugeleitet werde, zeigte man sich alarmiert.³⁾ Im Juli war bereits der Plan erörtert worden, einen besonderen Reichskommissar zur Fertigstellung eines Gesetzes über die Reichsreform einzusetzen,⁴⁾ das dann mittels einer Notverordnung zur Durchführung kommen sollte.⁵⁾ Brüning jedoch konnte sich zu dem entscheidenden Schritt nicht entschließen.⁶⁾

1) Brecht, A., Mit der Kraft des Geistes, S. 81.

2) Braun, O., Von Weimar zu Hitler, S. 359.

3) In einem Brief Wirths an Held vom 27.8.1931 erklärte dieser, es werde nur eine Zusammenfassung der Vorschläge erstellt und es dränge ihn keineswegs zur Reichsreform, Geh. StA Mchn, MA 103301.

4) Ein Reichskommissar für die Reichsreform? in: Kölnische Zeitung, Nr. 359 vom 4.7.1930, .

5) Bericht der Bayerischen Gesandtschaft in Berlin vom 25. 8.1931, Geh. StA Mchn, MA 103301.

6) Im September 1930 war von Brüning anlässlich der Kabinetts-umbildung der Gedanke erwogen worden dem preußischen Ministerpräsidenten die Vizekanzlerschaft im Reichskabinettt anzubieten. Bericht des Gesandten v. Preger vom 19.9.1930, Geh. StA Mchn, MA 100021. Siehe dazu Brüning, Heinrich, Ein Brief, in: Deutsche Rundschau, Jg. 70, Heft 7, 1947, S. 8 ff.

V. Die Regierung Held in der politischen
Auseinandersetzung mit der Reichsregierung

Diese Jahre stehen unter dem Druck des Reiches, die Länder zum Träger der Exekutive zu degradieren, dem Reich ganz die Gesetzgebung einzuräumen und die Länder auf den Verwaltungssektor zu beschränken.¹⁾ Die Länderregierungen müssen um ihre verfassungsmäßigen Zuständigkeiten sozusagen tagtäglich immer erst kämpfen.²⁾ Unruhe, Mehrarbeit und Ärger sind das Resultat.³⁾ Sie sind zugleich das Kennzeichen eines Föderativstaates, in dem die horizontale Teilung der Aufgaben keine feste Grenzbildung aufkommen läßt, sondern vielmehr zur Verschiebung herausfordert.

Auf außenpolitischem Gebiet werden die äußerst minimal ausgebildeten Zuständigkeiten der Länder vom Reich weiter eingeschränkt (z.B. Art. 78 Abs. 3 betr. Verträge mit auswärtigen Staaten). Es sind zumeist deutsch-österreichische Verhandlungen, die Bayern auf den Plan rufen, um sowohl seine rechtlichen wie auch sachlichen Interessen zu wahren.⁴⁾ Überhaupt diene der Begriff der auswärtigen Angelegenheiten dem Reiche gerne dazu, auch in die Justiz- und Polizeihochheit der Länder einzugreifen.⁵⁾ Zumeist wird auf Vorstellungen bayerischerseits vom Reich auf die Notwendigkeit der Einheitlichkeit verwiesen, die bislang nicht gewährleistet gewesen sein soll, oder die Reichstätigkeit wird verharmlost als lediglich übersichtliche Darstellung der getroffenen Vereinbarungen.⁶⁾

1) Siehe dazu Bracher, K., Auflösung, S. 571. ff.

2) Schreiben des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus an das Staatsministerium des Äußeren vom 19.3.1925, Geh. StA Mchn, MA 103273.

3) So auch Nahn, Paul, Die Krise des deutschen Föderalismus unter dem Gesichtspunkt des Finanzausgleichs zwischen Reich und Ländern, in: Das Neue Reich, 9. Jg., Nr. 16, Wien 1927, S. 308.

4) Rechtshilfeabkommen im Verwaltungsverfahren mit Österreich, Schreiben des Staatsministeriums des Äußeren an das Reichsministerium des Innern vom 1.3.1929, Geh. StA Mchn, MA 103298.

Als ein großer Triumph auf außenpolitischem Gebiet wurde von der bayerischen Staatsregierung der Abschluß des Konkordats gewertet.¹⁾ Dieses war am 29. März 1924 noch unter der Regierung v. Knilling unterzeichnet worden. Maßgeblichen Einfluß auf den Gang der Verhandlungen hatte Prälat Wohlmuth ausgeübt, der in diesem Vertrag die Krönung seines Lebenswerkes erblickte.²⁾ Auch Held war zu den Besprechungen zugezogen worden.³⁾ Als Ministerpräsident fiel ihm die schwerwiegende Aufgabe zu, den Landtag zur Annahme des Konkordats zu bringen. In den entscheidenden Beratungen, die am 13. Januar 1925 begannen, machte er das Vertragswerk der Volksvertretung "mundgerecht".⁴⁾ Insbesondere betonte er, daß die Pflichtleistungen des bayerischen Staates sich bereits aus dem alten Konkordat ergäben.⁵⁾

(Fortsetzung)

- 5) Entwurf eines Auslieferungsgesetzes vom 12.11.1924, Geh. StA Mchn, MA 103273.
- 6) Schreiben des Reichsministers des Innern vom 20.4.1932, Geh. StA Mchn, MA 1032287.

-
- 1) § 78 RV sprach von "Beziehungen zu auswärtigen Staaten" und räumte damit den Ländern die Möglichkeit ein, selbstständig mit dem Vatikan Verträge abzuschließen und Gesandtschaften zu unterhalten.
 - 2) Bauch, Andreas, Wohlmuth, Georg, in: Lebensläufe aus Franken, 6. Bd., Würzburg 1960, S. 610.
 - 3) Deuerlein, Ernst, Das Reichskonkordat. Beiträge zur Vorgeschichte, Abschluß und Vollzug des Konkordates zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Deutschen Reich vom 20. Juli 1933, Düsseldorf 1956, S. 46.
 - 4) Siehe dazu Franz-Willing, G., Vatikangesandtschaft, S. 202.
 - 5) VBL, Sten.Ber., Bd. 1 vom 14.1.1925.

Das Konkordat stellte für den Vatikan eines der besten Übereinkommen dar.¹⁾ Während der Verhandlungen über das preußische Konkordat kamen Held Bedenken, daß die im bayerischen Konkordat enthaltenen weitgehenden Zugeständnisse in der Schulfrage möglicherweise als unvereinbar mit der Reichsverfassung angesehen werden könnten.²⁾ Schon am 17. Juni 1925 kam es im Reichstag zu einer Aussprache über das bayerische Konkordat auf Grund einer sozialdemokratischen Interpellation, in der der Vorwurf erhoben worden war, daß das Konkordat in Widerspruch zur Reichsverfassung stünde,³⁾ aber die Verfassungswidrigkeit wurde entschieden verneint.⁴⁾ 1927 hatten sich im Zusammenhang mit dem Entwurf eines Reichsschulgesetzes Schwierigkeiten hinsichtlich der Bestimmungen über den Religionsunterricht ergeben. Im Grunde hatte die bayerische Staatsregierung keinerlei Veranlassung zur Besorgnis. Am 13. November 1920 war dem päpstlichen Nuntius Pacelli von der Reichsregierung erklärt worden, daß ein bayerisches Konkordat von späteren Reichsgesetzen nicht berührt werde.⁵⁾ Die Reichsregierung hatte selbst ihre Zustimmung zur Aufnahme der Verhandlungen gegeben,⁶⁾ mit der Bedingung jedoch, daß ihr der Konkordatsentwurf vor seiner Einbringung im Land-

- 1) Corriere d'Italia vom 20.1.1925; Franz-Willing, G., Vatikangesandtschaft, S. 203. Hoegner, W., Außenseiter, S. 40; Rede Hoegners im Verfassungsausschuß des Landtags, Beilage 674 vom 10.12.1924, 1. Tagung 1924.
- 2) Franz-Willing, G., a.a.O., S. 211.
- 3) Schreiber, Georg, Zwischen Demokratie und Diktatur, Persönliche Erinnerungen an die Politik und Kultur des Reiches 1919 - 1944, Regensburg - München 1949, S. 93.
- 4) Vgl. ebd., S. 93, S. 118. Das bayerische Konkordat wurde allerdings als "unglückliches Vorbild" bezeichnet, siehe dazu a.a.O., S. 117, Anm. 9.
- 5) Vgl. Franz-Willing, G., a.a.O., S. 212.

tag vorgelegt werde zur Prüfung seiner Verfassungsmäßigkeit. Noch ehe der Vertrag unterzeichnet worden war, ließ die bayerische Regierung dem Reichskanzler den Entwurf überreichen,¹⁾ um die Zustimmung der Reichsregierung einzuholen. Im Verfassungsausschuß des Landtages betonte Held, daß dieses Vorgehen nichts weiter als ein "Akt der Courtoisie" gewesen wäre, zu dem Bayern keinesfalls verpflichtet gewesen wäre.²⁾

Von Interesse ist hier in erster Linie die unterschiedliche Beurteilung des Konkordats von seiten der Vertragspartner. Dem Vatikan kam es auf den Inhalt des Vertrages an, während die bayerische Regierung in dem formalen Aspekt des Vertragsabschlusses bereits ihr Ziel verwirklicht sah. In einem bei Franz-Willing zitierten Brief Wohlmuths an den bayerischen Gesandten beim Vatikan³⁾ steht zu lesen: "... der evangelische Bund würde wohl sogar auf eigene Vorteile lieber verzichten, als der katholischen Kirche das Konkordat und dem bayerischen Staat den letzten Rest einer Anerkennung von Souveränität zu gönnen." In seiner Landtagsrede vom 13. Januar 1925⁴⁾ bezeichnete Wohlmuth den Abschluß des Konkordates als "einen Akt der Souveränität", wobei Bayern "durch die erste Macht der Welt als gleichberechtigt mit allen anderen Staaten anerkannt" werde. Ähnlich äußerte sich auch die BVP Landtagsfraktion über diesen "Staatsvertrag, der die Staatspersönlichkeit Bayerns klar in Erscheinung treten läßt".⁵⁾ Allein die Genugtuung, daß man einen Vertrag nach Art. 78 Abs. 2 abschließen, einem Reichskonkordat zuvorkommen und

1) Vgl. Franz-Willing, G., Vatikangesandtschaft, S. 54, 47, 48, 57.

2) Beilage 674 vom 9.12.1924, 1. Tagung 1924.

3) 10. Teil, Kap. 7, Anm. 86.

4) VBL, Sten.Ber., Bd. 1 vom 13.1.1925.

5) Franz-Willing, G., a.a.O., S. 208.

sich selbständig daneben behaupten konnte, überwog die Rücksichtnahme auf den Inhalt.¹⁾ Diese Überbewertung ist nur verständlich im Zusammenhang mit den Bestrebungen der Reichsregierung gegen diese Bekundung der staatlichen Selbständigkeit Bayerns.²⁾ Die Reichsregierung hatte sich vergeblich bemüht, das bayerische Konkordat in Verbindung zu einem Reichskonkordat, das als Rahmenkonkordat³⁾ ausgestaltet werden sollte, zu bringen. Die Reichsregierung war zu großen Zugeständnissen bereit, um Bayern und damit auch Preußen für ein Reichskonkordat zu gewinnen, indem sie "eine politische Notwendigkeit ... zur Gesundung des Reichs und zur Vermeidung schwerer kirchenpolitischer Konflikte" sah.⁴⁾ Jedoch "im Interesse der Aufrechterhaltung der Staatspersönlichkeit Bayerns" wurde es von Bayern als untunlich erachtet ein Reichskonkordat abzuwarten.⁵⁾ Held, der sich schon früh für den Abschluß eines bayerischen Konkordats ausgesprochen hatte,⁶⁾ empfand die Gefahr, daß das Reich Bayern "den Rang ablaufen" könnte, besonders stark, und hatte sich deshalb für eine Beschleunigung der Verhandlungen und ein großzügiges Eingehen auf die Wünsche der Kurie eingesetzt, damit Bayern nicht in "reichs-preußische Vormundschaft" geriete.⁷⁾

-
- 1) "Das ständige Betonen der Eigenstaatlichkeit Bayerns bei jeder sich bietenden Gelegenheit soll nicht Selbstzweck sein". Ausführungen Hoegners, VBL, Sten.Ber. Bd. 1 vom 13.1.1925.
 - 2) Franz-Willing, G., Vatikangesandtschaft, S. 184.
 - 3) Deuerlein, E., Reichskonkordat, S. 24 ff., S. 45.
 - 4) Ausführungen des Reichskanzler Wirths, zitiert a.a.O., S. 26.
 - 5) VBL, Sten.Ber., Bd. 1. vom 13.1.1925.
 - 6) Niederschrift über eine Besprechung in München am 9.11.1920, Nachlaß Held, Regensburg.
 - 7) Schreiben Helds an den Kultusminister Dr. Matt vom 13.3.1921. NHR.

Vom Vertragsinhalt her beurteilt, dokumentiert das Konkordat jedoch die geschwächte Lebenskraft des bayerischen Staates. ¹⁾

Innenpolitisch beherrschen dieselben Schlagworte, die dem Tätigwerden der Länder auf außenpolitischem Gebiet entgegengesetzt wurden, die Verfassungspolitik. Aus Gründen der Gewährleistung der Einheitlichkeit und zum Nutzen des Allgemeinwohls wurden Entwürfe, hier zum Beispiel eines Reichsmilchgesetzes vorgelegt, obwohl das Reich nur eine Gesetzgebungszuständigkeit über den Verkehr mit Nahrungs- und Genußmitteln hat, nicht aber über die Erzeugung. ²⁾ Parallel zur Entwicklung in den Vereinigten Staaten von Amerika in den 30er Jahren greift hier das Reich mit Hilfe der Lehre von der Konnexität regelnd ein, obwohl erwiesenermaßen der zu regelnde Gegenstand sich schlecht für Vereinheitlichung eignet, die Verhältnisse in den Ländern sehr verschiedenartig sind, keine Veranlassung zu einer einheitlichen Regelung besteht und - wie von Bayern immer wieder betont wird - obwohl die Reichsregierung die Zusage in der Augustvereinbarung 1922 gegeben hatte, nicht ohne Not von ihren noch nicht ausgeschöpften Zuständigkeiten Gebrauch zu machen.

1) Franz-Willing, G., Vatikangesandtschaft, S. 206.

2) Schreiben des Staatsministerium des Äußeren an die Bayerische Gesandtschaft vom 28.2.1930, Geh. StA Mchn, MA 103286.

An der Grundsatzgesetzgebungsmöglichkeit des Reiches entzündeten sich die meisten Konflikte mit Bayern. Der Streit um die Grenze der Grundsatzgesetzgebung (Art. 10 RV) war anläßlich des Vollzugs der Reichspersonalabbauverordnung offen ausgebrochen.¹⁾ Bayern - und auch Preußen - waren der Auffassung, daß die vom Reich aufgestellten Grundsätze erst nach Durchführung durch die Landesgesetzgebung unmittelbare Bedeutung und Rechtswirksamkeit erlangten.²⁾

In ähnlicher Weise wie das Reich war Bayern bedacht auf eine Ausweitung seiner Zuständigkeit und verneinte eine Grundsatzzuständigkeit des Reiches, die anzuerkennen es ein paar Jahre später gezwungen wird.³⁾

Da Bayern gewöhnlich das Maß der Rahmengesetzgebung für überschritten hält, versucht es folgerichtig, die Grundsatzgesetzgebung von vorneherein abzubiegen. Ließ sich der bayerische Standpunkt nicht von dem Verfassungstext untermauern, berief man sich auf bilaterale Abmachungen

-
- 1) Rundschreiben des Reichsministers der Finanzen an sämtliche Länderregierungen vom 31.4.1924, B StA (Abt. I), Mlnn 74109 fol. 14535.
 - 2) Bayerischer Finanzminister Dr. Schmelzle an den Reichskanzler vom 15.4.1925, Geh. StA Mchn, MA 103256. So auch: Anschütz, G., Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Berlin 1933, S. 43; Stier-Somlo, F., Reichs- und Landesstaatsrecht, S. 387; Giese, Fr., Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Berlin 1921, Anm. 3 zu Art. 10.
 - 3) Siehe die Auseinandersetzungen über ein Reichsstädtebaugesetz. Schreiben des Staatsministeriums des Äußeren an die bayerische Gesandtschaft am 9.1.1929, Geh. StA Mchn, MA 103286, und Schreiben des Staatsministeriums des Äußeren an den Reichsarbeitsminister vom 26.1.1932, Geh. StA Mchn, MA 103287.

wie die August-Vereinbarung von 1922, auf die aber mit Rücksicht auf die damaligen Begleitumstände verständlicherweise nicht allzu gern hingewiesen wurde, oder auf das Memorandum der Reichsregierung zur ersten bayerischen Denkschrift.¹⁾

Wo dem Reich das Recht zur Gesetzgebung zustand, hätte Bayern Grund sich über die Ausschaltung der Länder zu beklagen. Als einzelne Punkte wurden aufgeführt: zu späte Unterrichtung, zu knapp bemessene Fristsetzung für Einreichung der eigenen Vorschläge.

Selbst der Verwaltungssektor blieb den Ländern nicht vorbehalten. Das Reich zog immer mehr Aufgaben an sich, deren Verwaltung streng zentralistisch organisiert wurde durch eigene Behörden mit entsprechendem Unterbau.

Zuweilen war die bayerische Anschauungsweise etwas überspitzt, z.B. wenn das Staatsministerium des Innern die Initiative der Reichsbehörden zur Veranstaltung von Verfassungsfeiern als Beeinträchtigung der Verwaltungshoheit der Länder bezeichnete.²⁾ Entsprechend ihrer Einstellung

1) Hier hatte die Reichsregierung z.B. bezüglich des Bodenrechts und der Bodenverteilung die Beschränkung des Gesetzgebungsrechts auf allgemeine Grundsätze anerkannt und die sorgfältige Prüfung der Frage zugesagt, ob und inwieweit eine reichsrechtliche Regelung der Angelegenheit wirklich erforderlich ist.

2) Schreiben des Staatsministers des Innern, Dr. Stützel an das Reichsministerium des Innern vom 16.7.1926, Geh. StA Mchn, MA 103285.

zur Weimarer Verfassung zeigte die bayerische Regierung alles andere als Initiative, diesen Tag feierlich zu begehen.¹⁾ Einladungen zu derartigen Veranstaltungen brachten die Regierung in größte Verlegenheit. Ein Kabinettsbeschuß mußte jeweils darüber herbeigeführt werden, ob diesen Einladungen Folge geleistet werden sollte.²⁾

1) Im Reichsrat stémnte sich Bayern dagegen, daß der 11. August zum Nationalfeiertag erklärt werden würde. Bayerische Staatszeitung, Nr. 154 vom 8.7.1927.

2) MRP vom 17.1.1921 und vom 29.12.1930.

1. Die Finanzen

Der Ausspruch Edmund Burkes: "Die Finanzen des Staats sind der Staat" war für Held der Leitfaden seines Handelns.¹⁾ Für ihn war eine gesunde finanzielle Grundlage nicht nur die Voraussetzung für eine den Landesinteressen gerecht werdende Politik sondern auch für die Erhaltung der Selbständigkeit der Länder überhaupt. Held glaubte nicht, daß die Frage der Reichsreform von Denkschriften beeinflußt und in Länderkonferenzen und Verfassungsausschüssen gelöst werden könnte; er war vielmehr der Meinung, daß das Schicksal der Länder entschieden würde im Ringen um den Finanzausgleich, um die Gestaltung und Einflußnahme auf die Wirtschafts-, Kredit- und Steuerpolitik und in der Bewältigung des neu aufgetauchten Problems der "Sanierung" und Kontrolle der Länder- und Gemeindefinanzen.²⁾

Die bayerische Finanzlage war wenig geeignet, dem Staat die entsprechende Grundlage für seinen Kampf um seine Eigenstaatlichkeit und Lebensfähigkeit zu bieten. Schon 1926 konnte die Situation nicht anders als schwierig bezeichnet werden.³⁾ Der Haushaltsvoranschlag hatte mit einem Defizit von 32,2 Mill. RM geschlossen; in Wirklichkeit erreichte er aber 59 Mill.⁴⁾ Die schwebende Schuld überschritt bereits die 100 Mill.-Grenze. 1929 wies der Etat einen Fehlbetrag von 44 Mill. RM bei einem Einnahmeetat von 790 Mill. RM aus und dazu kamen noch 376 Mill. Staatsschulden.⁵⁾ Innerhalb von fünf Jahren - 1925 bis 1930 - war der Gesamtfehlbetrag allein im ordentlichen Haushalt auf 140 Mill. RM angewachsen.⁶⁾

1) VBL, Sten.Ber., Bd. 6 vom 9.11.1926; VBL, Sten.Ber. Bd. 3 vom 14.7.1926.

2) VBL, Sten.Ber., Bd. 4 vom 15.7.1930.

3) Aktennotiz vom 11.10.1926, BA R 43 I/2388.

4) VBL, Sten.Ber., Bd. 8 vom 10.10.1927 und VBL, Sten.Ber., Bd. 6 vom 12.2.1932.

5) VBL, Sten.Ber., Bd. 4 vom 15.7.1930.

6) VBL, Sten.Ber., Bd. 4 vom 31.10.1930.

Eine in dieser Höhe noch nie dagewesene kurzfristige Verschuldung lastete im Jahre 1930 auf Land und Gemeinde. Ein Ende war nicht abzusehen. Die Kreditwürdigkeit des Staates war vertan, die üblichen Kreditquellen versiegten.¹⁾

Helds Aufmerksamkeit mußte unter diesen Umständen in erster Linie dem Haushaltsausgleich gelten. Das Defizit im Haushalt war auf den ungenügenden Finanzausgleich, auf die Unergiebigkeit der eigenen Steuerquellen und auf die ständig wachsenden Staatsausgaben zurückzuführen. Die Wirtschaftskrise setzte hier die Akzente nur noch stärker. Während die Ausgaben, insbesondere für Erwerblosenunterstützung immer mehr anstiegen, zeigte das Steueraufkommen eine rückläufige Tendenz. Die Steuerüberweisungen aus der Einkommen-, Körperschafts-, Umsatz- und Biersteuer blieben um 63 Mill. hinter dem Voranschlag für das Jahr 1931 zurück.²⁾

Die Steuerrückstände wuchsen. Bereits im November 1928 handelte es sich um eine Summe von 60 Mill.³⁾ Die Bilanz der staatseigenen Betriebe wurde negativ. Dies galt besonders für die bayerische Forstwirtschaft. Die Handelspolitik der Reichsregierung hatte zu einer Überschwemmung des inländischen Marktes mit billigem russischem Holz geführt. Dies wiederum bewirkte ein stetiges Absinken der Holzpreise, das sich in dem holzreichen Bayern katastrophal auswirken mußte.⁴⁾

1) VBL, Sten.Ber., Bd. 4 vom 29.10.1930.

2) VBL, Sten.Ber., Bd. 5 vom 3.11.1931.

3) Bayerischer Landtag, in: Bayerische Staatszeitung, Nr. 38 vom 14.2.1929. VBL, Sten.Ber., Bd. 4 vom 31.10.1930.

4) VBL, Sten.Ber., Bd. 6 vom 12.2.1932.

Auch die Landwirtschaft lag darnieder, die Preise für Agrarprodukte verfielen immer mehr.¹⁾ Für Bayern - vorwiegend ein Agrarstaat - gestaltete sich damit die wirtschaftliche Lage geradezu hoffnungslos.²⁾ 1929 kam es im bayerischen Landtag zu einer großen Kundgebung der Koalitionsparteien gegen das Versagen der Reichsregierung und des Reichstags dem Bauernstand in seiner Notlage beizustehen, die durch einen unzureichenden gesetzlichen Schutz der einheimischen Produktion und durch eine verfehlte Wirtschaftspolitik eine völlige Verarmung des Landvolks verschuldet hätten und damit den Nährboden für bedrohliche Formen der Verzweiflung geschaffen hätten.³⁾ Auf der bayerischen "Grünen Woche" in München wurde diesem Protest Nachdruck verliehen, indem eine EntschlieBung gefaßt wurde bezüglich der Einstellung der Belieferung der Städte, falls die Regierung bis zur Ernte 1929 nicht die Forderungen der Landwirtschaft erfülle.⁴⁾

Unter solchen Umständen konnte die bayerische Haushaltslage nicht anders als mißlich sein. Um sie zu verbessern, galt es entweder die Einnahmen zu erhöhen oder die Ausgaben zu beschneiden. Vier Möglichkeiten boten sich:

1) VBL, Sten.Ber., Bd. 4 vom 31.10.1930.

2) MRP vom 2.4.1932.

3) Die drohende Katastrophe der Landwirtschaft, in: Münchner Neueste Nachrichten, Nr. 5 vom 16.1.1929.

4) Bericht der Vertretung der Reichsregierung München vom 19.1.1929, BA R 43 I/2253 fol. 255.

1. Einsparungen durch Verwaltungsvereinfachung
2. Erschließung neuer Steuerquellen innerhalb der Landeszuständigkeit
3. Hilfe seitens des Reiches
4. Erfüllung der vertragsrechtlichen Ansprüche Bayerns aus der Post- und Eisenbahnübergabe.

Zu 1: Einsparungen durch Verwaltungsvereinfachung

Von allen Seiten wurde der Regierung eine Verwaltungsreform ans Herz gelegt. Sie schien die effektivste aller Sparmaßnahmen zu sein, und zudem die populärste. gefordert vom Volk, der Wirtschaft, der Wissenschaft und den politischen Parteien und vom Ausland,¹⁾ namentlich dem Generalagenten für Reparationsleistungen, Gilbert Parker.²⁾

Held teilte diese Meinung als Ministerpräsident nicht mehr. Als Abgeordneter hatte er zwar noch selbst mehrere Anträge (1914, 1916, 1919, 1924) auf Vereinfachung der Staatsverwaltung zu eben diesem Zweck eingebracht.³⁾ Als Ministerpräsident sah er aber in einer Rationalisierung und vor allem in einer Zentralisierung, z.B. durch Zusammenlegung der Preisregierungen, wie er sie einmal früher vertreten hatte,⁴⁾ sowohl im Reich wie auch im eigenen Land kein brauchbares Mittel mehr für Einsparungen. Vielmehr glaubte er jetzt, daß etatmäßige Einsparungen, die sich eventuell nach Abzug aller Kosten für Umzüge, Neubauten und Umbauten ergeben könnten, im Endeffekt eine Mehraufwendung an Geld, Kraft und Zeit für die Bevölkerung bedeuten würden.⁵⁾ Held hatte den Staat nie als Betrieb aufgefaßt.⁶⁾ Eine Reform, die sich allein von modernen Betriebs-

1) Regensburger Anzeiger, Nr. 226 vom 18.8.1931.

2) Bericht vom 10. Juni 1927, Memorandum vom 12. Okt. 1925.

3) Beilage Nr. 3999, 4. Tagung, 1923/24, Antrag der Abgeordneten Dr. Held und Genossen betr. Abgleichung des Staatshaushalts.

4) Eine abschließende Behandlung zum Kapitel "Staatsvereinfachung", in: Augsburger Postzeitung, Nr. 151 vom 16.7.1929.

5) VBL, Sten.Ber., Bd. I vom 20.11.1924.

6) Hinze, Otto, Soziologie und Geschichte, Gesammelte Ab-
(Fortset)

grundsätzen leiten ließ, kam deshalb für ihn nicht in Frage. Sie würde nach seiner Meinung zu einer "Vermassung und Entpersönlichung auf nationalpolitischem Gebiet" führen.¹⁾

Aus diesen Worten läßt sich der Vorrang erkennen, den Held nunmehr staatspolitischen Überlegungen einräumt. Gegen den Bestand der Länder wurde immer das Argument von den relativ hohen Verwaltungskosten der kleineren Länder gebracht.²⁾ Held sah es als seine Aufgabe an, den gegenteiligen Beweis zu erbringen; vornehmlich Preußen gegenüber, dessen angeblich geringerer Verwaltungsaufwand im Mittelpunkt der Kontroversen stand.³⁾ Die Auseinandersetzungen zogen sich jahrelang hin. Immer neue Unterlagen wurden herbeigeholt. Entschieden wurde die Streitfrage aber nie, da die jeweils zugrunde gelegten Daten sich nicht entsprachen.⁴⁾ Held stellte es gern so hin, als ob der Verwaltungsaufwand in Preußen höher als der in Bayern läge. (Für Preußen 174,64 RM, für Bayern 142,28)⁵⁾ Davon konnte aber keine Rede sein.⁶⁾

Tatsache war, daß 1927 in Bayern im Vergleich zu 1914 die Staatsausgaben für Beamtenbesoldungen von 30 % auf 56 % gestiegen waren. Im Vergleich zu anderen Ländern war dies noch verhältnismäßig niedrig - in Preußen z.B. betrugen die Ausgaben für diesen Posten 74 % - aber dafür

(Fortsetzung)

..handlungen zur Soziologie, Politik und Theorie der Geschichte, 2. Aufl., Göttingen 1964, S. 205.

-
- 1) Held, H., Reichsaufbau, in: Deutschlands Weg an der Zeitenwende, S. 3.
 - 2) Nürnberger Denkschrift der Demokratischen Partei Bayerns 1926,
 - 3) Preußische und bayerische Verwaltungskosten, in: Kölnische Volkszeitung, Nr. 43 b vom 22.1.1929.
 - 4) VBL, Sten.Ber., Bd. 6 vom 30.11.1926.
 - 5) Augsburger Postzeitung, Nr. 256 vom 7.11.1928.
Siehe dazu auch Jessen, A., Saldo, S. 9.
 - 6) Zutreffend war wohl die Darstellung Schäffers, der für Bayern einen Verwaltungsmehraufwand von 88 Pfg. berechnete. VBL, Sten. Ber., Bd. 1 vom 27.11.1928.

waren in Bayern die Sachaufwendungen größer.¹⁾ Es bedarf natürlich nicht der Erwähnung, daß die bayerischen Verwaltungskosten im ganzen einen größeren Prozentsatz seines Steueraufkommens ausmachte, als in wirtschaftlich besser gestellten Ländern. Die ausgeprägte Notlage der staatlichen Finanzen und der Wirtschaft in Bayern empfahlen eine Umstellung der Staatsverwaltung auf eine schmälere Basis.²⁾

In den mittleren Jahren der Regierung Held rückte denn auch das finanzpolitische Motiv mehr in den Vordergrund, aber eigentlich nur für den innerbayerischen Gebrauch.³⁾ Es hatte sich als dringend notwendig erwiesen, die Stellung der Regierung bei den Finanzausgleichsverhandlungen und der Kreditnehmung zu verbessern. "Zur Rettung des bayerischen Staates, zur Aufrechterhaltung der Selbständigkeit des bayerischen Staates in der Zukunft, sei es unbedingt notwendig, daß jetzt etwas geschehe."⁴⁾ Die 16 Mill. Mark, die angeblich nach 10 Jahren eingespart werden konnten,⁵⁾ fielen dabei weniger ins Gewicht als die Hebung des moralischen Kredits des bayerischen Staates.

In den ersten und letzten Jahren von Helds Regierung waren es dagegen vornehmlich verfassungspolitische Gründe, die Held bestimmten, aber zu jeweilig entgegengesetzten Haltungen: in den ersten Jahren lösten die Reichsreformvorschläge bei ihm eine Abneigung gegen eine Verwaltungsvereinfachung aus,⁶⁾ während in den letzten Jahren die

1) VBL, Sten.Ber., Bd. 8 vom 9.11.1927.

2) VBL, Sten.Ber., Bd. 4 vom 11.12.1925.

3) Siehe Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über die Staatsvereinfachung in Bayern vom 13.1.1928, Beilage 3491, 5. Tagung 1927/28.

4) Held in der zweiten Sitzung des Ausschusses für Verfassungsfragen am 27.7.1928.

5) VBL, Sten.Ber., Bd. 8 vom 9.2.1928.

6) VBL, Sten.Ber., Bd. 1 vom 20.11.1924.

vorausgegangene heftige Verfassungsagitation die Verwaltungsreform an Aktualität gewinnen ließ. Seiner Meinung nach konnte einer Reichsreform, die sich durch Verwaltungsvereinfachung und Kostenersparnis empfahl, nur durch entsprechende Vorschläge von Landes wegen entgegengetreten werden.¹⁾ Unitarischerseits wurde nämlich die Verfassungsreform als einzig erfolgversprechendes Mittel angesehen, eine Verwaltungsreform durchzuführen.²⁾ Als effektivste Verwaltungsreform galt eine Verfassungsreform, die die Länder ganz verschwinden lassen würde.³⁾ Nur wenn die Länder möglichst rasch selbst die Verwaltungsvereinfachung durchführten, konnte die in Helds Augen unglückselige Verbindung mit der Verfassungsreformfrage gelöst werden.⁴⁾

Eine Verwaltungsreform, die den meisten Vorschlägen entsprechend, sich vornehmlich mit dem Abbau von Beamten befaßte, war aber für Held wenig sinnvoll. Eine vernünftige Verwaltungsreform, die eine dauernde Entlastung des Staates und die Wiederherstellung seiner Leistungsfähigkeit gewährleisten würde, setzte nach Held einen Abbau von Staatsaufgaben voraus, der zum Abbau von Staatsämtern führen und der dann erst den Abbau von Staatsbeamten erlauben würde.⁵⁾ Durch gleichzeitige Einschränkung der Ge-

1) MRP vom 30.10.1931.

2) 227. Sitzung des Reichshaushaltsausschusses vom 3.3. 1927, Rede des Abgeordneten Steinkopf. So auch die offizielle Preußische Stellungnahme, Braun, O. in einer Rede vor der sozialdemokratischen Studentenschaft in Berlin vom 24.2.1924; der demokratische Parteitag in Hamburg im April 1927; der deutsche Städtetag in Magdeburg im September 1927.

3) Gelähmte Kräfte: Verwaltungsreform - Reichsreform, in: Münchner Neueste Nachrichten, Nr. 295 vom 30.10.1931; Verwaltungsvereinfachung durch Reichsreform. Ein Vortrag Dr. Brechts, in: Kölnische Volkszeitung, Nr. 35 vom 4.2.1932.

4) Siehe auch Schreiben des bayerischen Finanzministers Dr. Schmelzle an Held vom 8.2.1928, B StA (Abt. I), MF 67376.

5) VBL, Sten.Ber., Bd. 3 vom 22.5.1930.

gesetzgebung im Reich und in den Ländern sollte an der Wurzel das Maß der öffentlichen Aufgaben und der Umfang des öffentlichen Verwaltungsapparates verringert werden.¹⁾

An einen Abbau von Staatsaufgaben war aber in einem Wohlfahrtsstaate und gerade in Krisenzeiten nicht zu denken, wo der Ruf nach dem Staat die Anzahl der staatlich geregelten Sachgebiete immer größer werden ließ. Die Beschränkung der Wirtschaftsfürsorge, die von Held erwogen worden war, ließ sich gerade in Zeiten der Not nicht verwirklichen. Eine realistische Verwaltungsreform, zu der sich schließlich auch Held durchrang, konnte also doch nur eine Rationalisierung bedeuten. Auf das Verhältnis Reich - Länder angewandt, mußte nach Helds überraschend anmutender Feststellung das Ziel einer Reform von Landes wegen sein, Schluß zu machen mit der Zeit- und Kraftvergeudung, die in unnützer Doppelarbeit lag,²⁾ denn wie selbst Held eingestand, befaßten sich die Länder trotz entzogener Kompetenzen weiterhin mit Angelegenheiten, die die Verfassung dem Reiche übertragen hatte, und versäumte es, eine ausgleichende Verminderung ihres Behördenapparates vorzunehmen. Auch in der landeseigenen Verwaltungsorganisation war teilweise eine Überorganisation festzustellen, die eine Rationalisierung im Sinne der Dezentralisierung und Hebung der Selbstverwaltung durch einen Abbau von Beamten und Behörden, durch eine Verkürzung des Instanzenweges und durch eine Umorganisation der Arbeit als durchaus möglich und auch nötig erscheinen ließ.³⁾

Aus föderalistischen Überlegungen heraus war es in Bayern nicht möglich gewesen, den Reichskommissar mit der Überprüfung der Verwaltung zu betrauen.⁴⁾ "Eine solche Prüfung

1) Auf der gleichen Linie Bühler, O., Der Reichssparkommissar, in: Zeitschrift für Politik, Berlin 1928, S. 33.

2) So auch Stützel in seinem Referat zur Verwaltungsreform am 18.1.1928 auf der Länderkonferenz.

3) VBL, Sten.Ber., Bd. 4 vom 5.2.1926.

4) Augsburgs Postzeitung, Nr. 105 vom 8.5.1930.

durch ein Organ des Reiches, auch wenn sie nur im Einverständnis mit den Landesregierungen oder Gemeindenbehörden möglich sein soll, würde eine Unterordnung der Länder und Gemeinden unter die Reichsverwaltung voraussetzen und würde die Selbständigkeit der Länder im Bereiche ihrer ihnen verfassungsmäßig zukommenden Aufgaben und die Oberaufsicht der Länder über ihre Gemeinden beeinträchtigen."¹⁾

Die Regierung Held ergriff auch bereitwillig genug selbst die Initiative,²⁾ die 1924 unter der vorhergehenden Regierung steckengebliebene Reform³⁾ weiter zu verfolgen.⁴⁾ Wie Held ausführte, war die Inangriffnahme dieses Projekts auf Grund der schlechten finanziellen Lage des bayrischen Staates besonders dringlich.⁵⁾ Dem Landtag, der auch in diesem Jahr mit mehreren neuen Anträgen in Bezug auf die Staatsvereinfachung hervorgetreten war,⁶⁾ wurde die Vorlage eines großartigen Vereinfachungsprogramm und ein Gesetzentwurf über die Aufhebung von Gerichten zugeleitet.⁷⁾ Am 9. Juli 1926⁸⁾ wurde das verfassungsändernde

-
- 1) Schreiben des Staatsministeriums der Finanzen an den stellvertretenden Bevollmächtigten zum Reichsrat, Ministerialdirektor Dr. Hammer, vom 1.12.1929, B StA (Abt. I), MF 66831.
 - 2) MRP vom 11.1.1926, Staatsministerium des Innern an die Reg.-Präsidien vom 17.2.1926, B StA (Abt. I), MInn 74024.
 - 3) Beschluß des Ministerrats vom 30.1.1924, B STA (Abt. I) MInn 74024.
 - 4) Münchner Post, Nr. 261 vom 11.11.1926.
 - 5) Siehe Beilage 2220, 3. Tagung, 1925/26. Helds Ausführungen bei den Verhandlungen des Ausschusses für Verfassungsfragen über den Entwurf eines Gesetzes über Vereinfachung der Staatsverwaltung und über Änderung des Finanzausgleichs zwischen Land und Gemeinden vom 1./1926.
 - 6) Beilage 1740 vom 12.1.1926, 3. Tagung 1925/26. Beilage 1858 vom 11.2.1926, 3. Tagung 1925/26.
 - 7) Nach Maßgabe des § 46 der VU, Antrag der Staatsregierung, Beilage 2182, 3. Tagung 1925/26.
 - 8) VBL, Sten.Ber., Bd. 5 vom 9.7.1926.

Ermächtigungsgesetz für die Regierung zur selbständigen Durchführung der Staatsvereinfachung vom Landtag verabschiedet.¹⁾ Eine Drei-Mann-Kommission sollte einen Generalplan erstellen, der mit der Staatsregierung und einem aus 15 Abgeordneten bestehenden Landtagsausschuß dann zu beraten wäre. Die Vereinfachungskommission nahm wohl ihre Arbeit auf, aber die Projekte selbst nahmen keine sichtbare Gestalt an.

Am 13. Januar 1928 endlich wurde dem Landtag ein neu ausgearbeiteter Vereinfachungsplan, bezüglich Beamtenabbau und Reformen auf dem Gebiete der inneren Verwaltung mit einem neuen Ermächtigungsgesetz vorgelegt. Dieses Gesetz erweiterte das Ermächtigungsgesetz vom 9. Juli 1926 und brachte eine Änderung bezüglich der umstrittenen Gerichts-umorganisierung, die auf Grund des eingeholten Gutachtens des Obersten Landesgerichts notwendig geworden war,²⁾ das dahingehend lautete, daß die Regierung durch das Ermächtigungsgesetz nicht berechtigt sei, an der Organisation der Gerichtsbehörden Änderungen vorzunehmen.³⁾ Seine Entstehung verdankte der neue Entwurf jedoch dem Bestreben der Regierung, ihre ernsthaften Bemühungen zur selbständigen Abhilfe der Finanzschwierigkeiten vor der Länderkonferenz auszuweisen.⁴⁾

1) GVBl. 1926, Nr. 19.

2) Gutachten des Obersten Landesgerichts über die Zulässigkeit einer Gerichtsumorganisation vom 29.10.1927, gezeichnet Dr. v. Unzner, BStA (Abt. I), MInn 74056

3) Der blamierte Gürtner, in: Fränkische Tagespost, Nr. 314 vom 15.11.1927; Münchner Zeitung, Nr. 314 vom 16.11.1927; Die Gefährdung der Staatsvereinfachung, in: Bayerischer Kurier, Nr. 321 vom 17.11.1927. Um organisatorische Veränderungen in der Verfassung der Oberlandesgerichte vornehmen zu können, mußte schließlich auf das Reich eingewirkt werden bei Erlaß der Notverordnung vom 8.12.1931 eine diesbezügliche Bestimmung aufzunehmen. Damit wurde dem Reich mit Bayerischer Mithilfe eine Blankozuständigkeit zugesprochen, durch die Notverordnung alle Fragen der Gerichtsverfassung zu regeln.

4) Bericht der Vertretung der Reichsregierung in München vom 11.1.1928, BA R 43 I/1874 fol. 249.

Aber auch diesmal erlahmte die Initiative bald. Der Verfassungsausschuß des Bayerischen Landtags beschloß in seiner Sitzung vom 20. April 1928 die Regierungsvorlage über die Staatsvereinfachung vor den Neuwahlen nicht mehr zu behandeln.¹⁾ Das war das übliche Vorgehen.²⁾ Jede Fraktion wies zwar den Vorwurf weit von sich, an der Verzögerung Schuld zu haben und der Vorsitzende erteilte auch allen Beteiligten Absolution, indem er die verspätete Vorlage mit dem Argument begründete, "die Angelegenheit (sei) heute noch nicht bereift". Damit war aber nicht die von verschiedenen Seiten beanstandete Ungenauigkeit des Entwurfs, der nur hinsichtlich der abzubauenen Justizbehörden präzise Angaben machte, gemeint, sondern die Uneinigkeit unter den Koalitionspartnern, die sich jetzt kurz vor den Wahlen selbstverständlich auch nicht mehr beheben ließ.

Die Verwaltungsreform war nämlich innenpolitisch ein sehr heißes Eisen. Kaum wurden Pläne für eine Umorganisation in der Öffentlichkeit bekannt, da erhoben die davon Betroffenen ein Wehklagen und der Regierung wurde von der Bevölkerung in trauter Eintracht mit ihren Abgeordneten die größten Schwierigkeiten gemacht.³⁾ Die egoistischen Bestrebungen in den einzelnen Landesteilen, gefördert von den verschiedenen Interessengruppen, ließen eine innere Reform als unmöglich erscheinen, auch wenn sie theoretisch allerorts gefordert wurde.⁴⁾ Die Regierung selbst konnte mit Rücksicht auf den staatlichen Zu-

-
- 1) Niederschrift über die 115. Sitzung des Ausschusses für Verfassungsfragen am 20.4.1928.
 - 2) Siehe 15. Sitzung des Verfassungsausschusses vom 6.3.1924, B StA (Abt. I), Minn 74026.
 - 3) VBL, Sten.Ber. Bd. 1 vom 20.11.1924; VBL, Sten.Ber. Bd. 4 vom 15.12.1925; B StA (Abt. I), Minn 4724, Minn 4729, Minn 4762 und MF 67376. Als Erhalter der Hilpoltsteiner Behörden wurde Wohlmuth gefeiert. NWE.
 - 4) Die Verhältnisse in anderen Ländern waren ganz ähnlich gelagert. Siehe Bericht der Württembergischen Gesandtschaft an das Ministerium des Äußern vom 27.1.1927, Nr. 119 gez. Tischer, B StA (Abt. I), Minn 74068.

sammenhang nicht ausschließlich sachliche Gesichtspunkte maßgebend für eine Neuordnung sein lassen. Würde man z.B. die Kreisregierung von Würzburg nach Nürnberg verlegen, dann stand ein näherer Anschluß Würzburgs an Frankfurt zu befürchten.¹⁾ Die Besetzung in der Pfalz und die Möglichkeit der Rückgabe der Saappfalz ließen es geraten sein, hier von einer Reorganisation Abstand zu nehmen.²⁾ Auch mußte, soweit es ging, versucht werden, die betroffenen Städte durch Verlegung anderer Behörden dorthin schadlos zu halten,³⁾ und gleichzeitig größere Umbauten zu vermeiden. Die Durchführung der Reichsfinanzverwaltungsreform in Bayern 1927 stellte gleichfalls eine Gefährdung der eigenen Reform dar. Der Aufhebung des Finanzamts wurde nämlich der Vorzug gegeben, während man von dem Abbau der bayerischen Behörden Abstand nahm, um eine Stadt nicht von allen Behörden zu entblößen.⁴⁾ Die sachliche Reform erfuhr bei den letzten Vereinfachungsmaßnahmen aus dem Jahre 1931 weitere Einbußen, als man unter dem finanziellen Druck zu Zentralisierungsmaßnahmen auf der mittleren Verwaltungsebene schritt.⁵⁾

Die Verwaltungsreform kam in Bayern vorerst über Ansätze nicht hinaus. Lediglich hinsichtlich des Beamtenabbaus konnte man einen Erfolg verbuchen. Art. 1 Abs. 2 des Gesetzentwurfes vom 13. Januar betreffs einer 10 %igen Einsparung an Besoldungen bis zum 1. April 1933 wurde in das Finanzgesetz vom 27.4.1928 als Paragraph 6 übernommen.

1) VBL, Sten.Ber. Bd. 6 vom 7.4.1932.

2) VBL, Sten.Ber. Bd. 6 vom 29.1.1932.

3) Vereinfachung der Staatsverwaltung im Bereich des Staatsministeriums des Innern, B StA (Abt. I), Minn 74029.

4) Der bayerische Finanzminister Schmelzle an den Reichsminister der Finanzen vom 20.1.1928, B StA (Abt. I), MF 67376.

5) Siehe Auszug aus der Niederschrift über die 53. Sitzung des Ausschusses für Verfassungsfragen vom 14.1.1932, Ausführungen des Staatsminister des Innern Dr. Stützel, B StA (Abt. I), Minn 74029.

Auf diesem Gebiet verlangte der vom Reich vorgenommene Personalabbau gebieterisch ein eigenes Vorgehen.

Hinsichtlich des Ämterabbaus ließen sich auch einige Fortschritte verbuchen. Am 30. Juli 1928 wurde vom Landtag die Verordnung über die Staatsministerien genehmigt.¹⁾ Diese Vorlage verwirklichte nun endlich die schon 1924 mit überwiegender Mehrheit im Ministerrat beschlossene Lösung der Ministerialorganisationsfrage.²⁾ Sie realisierte zugleich einen Antrag von Held selbst,³⁾ der seinerzeit am 17. März 1924⁴⁾ vom Landtag gebilligt worden war. Der Entwurf war am 26. Juli 1928 dem Landtag zugeleitet worden, noch bevor die neue Regierung gebildet war. Held glaubte die Gunst des Augenblicks nutzen zu müssen, um wenigstens eine Teilreform sicherzustellen, lange bevor der Gesamtplan in Angriff genommen werden konnte.⁵⁾ Trotzdem waren in der Verordnung deutlich die Koalitionsrücksichten auf den Bauernbund herauszulesen. Die Verordnung sah die Zusammenlegung des Staatsministeriums für Handel, Industrie und Gewerbe mit dem Staatsministerium des Äußeren vor und die Zusammenlegung der Staatsministerien für soziale Fürsorge und für Landwirtschaft zu einem Staatsministerium für Landwirtschaft und Arbeit. Sie stellte eine ausgeklügelte Kombination dar, die es vermied, irgendeine Interessengruppe direkt vor den Kopf zu stoßen. Die Sozialdemokratie glaubte freilich eine Zurücksetzung der Arbeiterschaft herauslesen zu können.⁶⁾

1) GVB1. 1928, S. 361.

2) Ministerratssitzung vom 30.1.1924, B StA (Abt. I), Minn 74026.

3) Beilage 4190 vom 21.2.1924, 4. Tagung 1923/24.

4) Beilage 4236 vom 17. März 1924, 4. Tagung 1923/24.

5) Niederschrift über die 2. Sitzung des Ausschusses für Verfassungsfragen am 27.7.1928, S. 4.

6) Zumindest nahm die Kommission für Verwaltungsvereinfachung auf die Sicherung der Abteilung Arbeit im weiteren Verlauf der Beratungen entsprechende Rücksicht. Schreiben des Vorsitzenden an Held vom 12.2.1929, B StA (Abt. I), Minn 474024.

Einer Auflösung des Ministeriums des Äußeren, die seit dem 15. März 1920 vom Landtag laufend gefordert worden war - vor allem von den Sozialdemokraten - verschloß sich Held vorerst noch im Hinblick auf die schwerwiegenden Auseinandersetzungen finanzieller und verfassungspolitischer Art mit dem Reich. Er sprach wohl davon,¹⁾ daß es in Zukunft auch in Wegfall kommen könnte, aber daß Held diesen Zeitpunkt je für gekommen halten würde, war mehr als fraglich. Held war von der Notwendigkeit einheitlicher Willensbildung und geschlossenen Auftretens der bayerischen Staatsregierung überzeugt.²⁾ Er wandte sich entschieden gegen den Versuch der Kommission für Verwaltungsvereinfachungen, hier eine Lockerung einzubringen.³⁾ Nicht durchsetzen konnte sich Held dagegen mit seiner Forderung, den Verkehr der einzelnen Ministerien mit den Reichsministerien und den Ministerien der anderen Länder über das Ministerium des Äußeren zu leiten.⁴⁾

Held hatte mit der Zusammenlegung zweier Ministerien bereits sein Ziel erreicht. Es ging ihm nicht um die 1,1 Mill. RM, die hier eingespart werden konnten, sondern um die psychologische Wirkung.⁵⁾ Der Abbau in der Ministerial-

- 1) Niederschrift über die 2. Sitzung des Ausschusses für Verfassungsfragen am 27.7.1928, S. 6.
- 2) Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Äußeren an sämtliche Staatsministerien vom 3.7.1929, B StA (Abt.. I), MInn 74024. Siehe auch VBL, Sten.Ber. Bd. 1 vom 20.11.1924: "Das Ministerium des Äußeren ist notwendig und es kann nicht ... durch eine Staatskanzlei ersetzt werden."
- 3) Entwurf einer Verordnung über die Staatsministerien vom 12.1.1929, der die selbständige Erteilung von Weisungen seitens der verschiedenen Ministerien an die bayerische Vertretung im Reichsrat vorsah.
- 4) Schreiben des Vorsitzenden der Kommission für Verwaltungsvereinfachung an Held vom 24.12.1931, B StA (Abt.. I), MInn 74024.
- 5) Niederschrift über die 2. Sitzung des Ausschusses für Verfassungsfragen am 27.7.1928, S. 1.

verfassung, der bislang vernachlässigt worden war, sollte der Bevölkerung Anlaß geben, einen Abbau der örtlichen Behörden leichter zu verschmerzen.¹⁾

Indes kam es vorläufig gar nicht mehr zu diesem allgemeinen Behördenabbau. Am 4. Juli 1929 lehnte es Held ab, dem Landtag eine schon in Aussicht gestellte Staatsvereinfachungsvorlage zukommen zu lassen. Held begründete seinen Schritt damit, daß keine Gewähr gegeben sei, daß die Vorlage noch in dieser Session beraten würde.²⁾ Unter einem großen Koalitionskrach wurde sie in jenem Sommer begraben,³⁾ wobei Held ernsthaft erwog, sein Amt zur Verfügung zu stellen.⁴⁾ Mit Rücksicht darauf, daß in der Staatsvereinfachung dann erst recht nichts geschähe, nahm er von diesem Schritt Abstand.

Die vielzitierte bayerische Verwaltungsvereinfachung, die von der Regierung so gern als Aushängeschild benützt worden war, fand damit vorläufig ihr Ende. Aber schon allein durch diese Vorarbeiten unterschied sich Bayern vorteilhaft von anderen Ländern.⁵⁾ Preußen weigerte sich z.B. mit einer durchgreifenden Verwaltungsreform ernst zu machen, mit dem Argument, es wolle einer künftigen Reichsreform nicht vorgreifen und dieser unnötige Schwierigkeiten in den Weg legen.⁶⁾ Württemberg, Thüringen, Mecklenburg-Schwerin und Braunschweig hatten den Reichsspar-

1) Die gleiche Meinung hatte schon Staatsminister Dr. Schweyer in der Ministerratssitzung vom 30.1.1924 vertreten; B StA (Abt. I), Minn 74026.

2) VBL, Sten.Ber. Bd. 2 vom 9.7.1929.

3) VBL, Sten.Ber. Bd. 3 vom 20.5.1930.

4) MRP vom 28.6.1929.

5) Ausführungen des Ministerialrats Graf Hardenberg im Preußischen Ministerium des Innern, Bericht Dr. Kollmans vom 13.8.1928, B StA (Abt. I), Minn 74972.

6) Vortrag des Ministerialdirektors Dr. Brecht in der Deutschen Hochschule für Politik am 23.6.1928, B StA (Abt. I), Minn 74072.

kommissar mit einer Prüfung ihrer Verwaltungseinrichtungen beauftragt.¹⁾ Allgemein war festzustellen, daß die Verwaltungsreform der Länder 1929 steckenblieb und erst im nächsten Jahr unter dem Druck der schlechten Finanzlage wieder aufgenommen wurde.

Der Landtag hatte in Bayern seine Mitwirkung versagt und damit war die große Verwaltungsreform gescheitert. In eigener Zuständigkeit, alle Vorsichtsmaßnahmen beachtend, um eine erneute sich hemmend auswirkende Einschaltung des Landtags auszuschließen,²⁾ führte die Regierung auf dem Verordnungswege, den sie eigentlich mit Rücksicht auf die Rückwirkungen auf das Reich vermeiden wollte,³⁾ einen Abbau von Beamten und Ämtern durch. Der Abbau hielt sich in begrenzten Maßen und wurde in etappenweisem Vorgehen von Fall zu Fall ohne umfassenden Plan vorangetrieben.⁴⁾ Ausschlaggebendes Motiv war die Finanznot des bayerischen Staates.⁵⁾

In der Hauptsache handelte es sich beim Ämterabbau um die Aufhebung von Außenstellen, also um eine Zentralisierung, die von der Regierung keineswegs als Verbesserung der Verwaltung angesehen wurde.⁶⁾ Bei den Gerichten war nur die Aufhebung derjenigen Amtsgerichte möglich, die als Amtsgerichte mit nur einem Richter unter das Ermächtigungsgesetz vom Jahre 1924 fielen. Den umfassendsten

1) Braunschweig war nachträglich der Meinung, daß nicht viel Brauchbares dabei herauskam. Bericht der Bayerischen Gesandtschaft vom 18.6.1928, B StA (Abt. I), MIInn 740/2.

2) MRP vom 11.6.1929.

3) Die Argumente, mit denen die bayerische Regierung die Verordnungspraxis der Reichsregierung anprangerte, mußten nun auf sie selbst zurückfallen. Held befürchtete insbesondere, daß, wenn das Reich eine Umorganisation auf dem Wege der Verordnung in Angriff nähme, es fraglich sei, wo die Grenze gezogen würde. VBL, Sten.Ber., Bd. 1 vom 16.6.1932.

4) MRP vom 26.11.1928.

5) VBL, Sten.Ber., Bd. 6 vom 29.1.1932.

6) VBL, Sten.Ber., Bd. 1 vom 16.6.1932. Ausführungen Stützens, MRP vom 20.1.1926.

Abbau, der 490.000 RM Einsparungen bringen sollte, sah die zweite Verordnung zum Vollzuge des Haushalts vom 30. Oktober 1931 vor.¹⁾ Mit Wirkung vom 1.4.1932 wurden das Staatsministerium für Landwirtschaft und Arbeit aufgelöst, ein Oberlandesgericht, drei Landgerichte, zwei Kreisregierungen - die Zusammenlegung der Regierungen von Niederbayern und Oberpfalz und von Mittel- und Oberfranken -, 24 Amtsgerichte. Die Auflösung des Staatsministeriums für Landwirtschaft und Arbeit reduzierte die Zahl der Ministerien entsprechend dem Beschluß des Landtages aus dem Jahre 1923 (20. Dezember) nach fast 10-jähriger Verschleppung auf fünf. Freilich sah die Neuorganisation anders aus als die damaligen Vorstellungen, die eine Auflösung und Rückführung der neuen Ministerien in die alten vorgesehen hatten.

Der Beamtenabbau belief sich innerhalb von einer Zeitspanne von 3 Jahren auf mehr als 10 %.²⁾ Allein 1929 wurden 588 Beamtenstellen aufgehoben,³⁾ von 1924 bis 1930 waren es insgesamt 5.884 Stellen. Damit war nun selbst der Stamm von 1918 unterschritten.⁴⁾

Für den bayerischen Staat ergab sich eine Einsparung von 33 Mill. RM.⁵⁾ Bayern war nun unter den großen deutschen Ländern tatsächlich zu einem der am sparsamsten verwalteten Länder geworden.⁶⁾ Es handelte sich hier aber nur um

1) GVBl. 1931, S. 309.

2) VBL, Sten.Ber., Bd. 4 vom 2.7.1930.

3) VBL, Sten.Ber., Bd. 3 vom 6.5.1930.

4) VBL, Sten.Ber., Bd. 5 vom 23.1.1931.

5) Schreiben des Staatsministeriums der Finanzen an die Staatsministerien vom 28.8.1930, B StA (Abt. I), Minn 74029.

6) Das sparsame Bayern, in: Staatsanzeiger, Nr. 19/ vom 28.8.1930.

eine relative Verbilligung der Verwaltung; absolut stiegen die Verwaltungsausgaben von 1924 bis 1931 durch die Sachausgaben, die sich von 450 auf 650 Millionen in diesem Zeitraum erhöhten.¹⁾ Auf diesem Gebiet konnte also noch verschiedenes getan werden. Seit 1928 bemühte man sich ernsthaft, hier einen Ausgleich zu schaffen.²⁾

Wie sehr Held aber auch darauf bedacht war - und durch die Wirtschaftskrise vollends gezwungen wurde - Einsparungen auf allen Gebieten zu realisieren, ließ er selbst in diesem kleinen Rahmen nie die Frage ungeprüft, ob der politische Preis der Einsparungen im richtigen Verhältnis zu dem finanziellen Gewinn stand. Nach seiner Überzeugung gab sich ein Land dem Reiche gegenüber selbst auf, wenn es von den ihm zustehenden Rechten keinen Gebrauch mehr macht,³⁾ und diese Rechte war Held in den Jahren nach 1930 mehr denn je gewillt zu wahren, ungeachtet des Kostenpunktes. Aus diesen Gründen spricht er sich für die Erhaltung der bayerischen Gesandtschaften in Stuttgart, in Berlin und beim Vatikan aus. Abgesehen von der sachlichen Notwendigkeit, waren für Held die Gesandtschaften, besonders jene zum Vatikan, ein "Zeichen für die eigenstaatliche Stellung, die Bayern noch hat".

"Was hier aus der historischen Entwicklung heraus zur besonderen Errungenschaft des bayerischen Staates wurde, das darf nach meinem Dafürhalten eine bayerische Staatsregierung niemals aufgeben."⁴⁾ Die gleichen Überlegungen bestimmten ihn zur Beibehaltung der ständigen Vertretung Bayerns bei der Internationalen Donaukommission, für den weiteren Ausbau der Rhein-Main-Donau AG,⁵⁾ und gegen die

1) VBL, Sten.Ber., Bd. 6, vom 29.1.1932.

2) 1932 hatten sich die Ausgaben auf 540 Mill. gesenkt. VBL, Sten.Ber., Bd. 6 vom 12.2.1932.

3) Schreiben des Staatsministeriums des Äußern an das Staatsministerium der Finanzen vom 1.12.1926, Geh. StA Mchn, MA 103281.

4) VBL, Sten.Ber., Bd. 1 vom 20.11.1924.

5) VBL, Sten.Ber., Bd. 6 vom 29.1.1932.

Übertragung der Landesvertretung an Reichsbeamte in den Bewertungs- und Oberbewertungsausschüssen.¹⁾ Noch 1930 glaubte Held z.B. nicht die Aufgabe der Schiffsahrtsstelle verantworten zu können mit Rücksicht auf das Lebendighalten des Interesses der Allgemeinheit an der Eigenstaatlichkeit Bayerns.²⁾ Einseitige Einsparungen waren für Held Vorleistungen, die Bayern nur zum nachteil gereichen konnten. Was er wollte, das war ein Gleichziehen der Reichsregierung in bezug auf Einsparung.³⁾ Andernfalls wäre die Gefahr gegeben, daß die Länder ihren Verwaltungsapparat vermindern, während die Reichsverwaltung sich weiter aufblähen würde. Einsparungen auf seiten der Länder würden sich sodann in Mehrausgaben auf seiten des Reiches umsetzen und die entsprechenden Zuständigkeitsverschiebungen bei der herrschenden unklaren Aufgabenaufteilung automatisch mit sich bringen.⁴⁾ Ausserdem war sich Held bewußt, daß Bayern durch Einsparungen ein wirksames Druckmittel aus der Hand geben würde. Das Reich würde sich der Notwendigkeit enthoben sehen, Bayern Unterstützung zuteil werden zu lassen, so daß Bayern gegenüber den anderen Ländern, deren Haushaltslage noch mißlicher war, ins Hintertreffen geriete.⁵⁾ Held sprach sich für Einsparungen und deren Realisierung aus, setzte sie diplomatischerweise aber noch nicht in den Haushalt ein.⁶⁾

Die innere Verwaltungsreform, d.h. Arbeitsvereinfachung und Zusammenfassung der landesrechtlichen Vorschriften,

1) Staatsministerium des Äußeren an das Staatsministerium der Finanzen vom 1.12.1926, Geh. StA Mchn, MA 103281.

2) MRP vom 2.4.1930.

3) MRP vom 20.1.1926

4) Schreiben Helds an die Staatsministerien vom 15.2.1926, Geh. StA Mchn, MA 103284.

5) MRP vom 7.7.1931.

6) Diese Übung traf vor allem bei den Sachausgaben zu, wo bis zu 60 % unter die Etatsätze gegangen wurde. VBL, Sten. Ber., Bd. 5 vom 3.11.1931, und das Verfahren bei den Einsparungen aus der Zusammenlegung der Kreisregierungen VBL, Sten. Ber., Bd. 6 vom 20.2.1932.

auf die Held persönlich den größten Wert legte,¹⁾ wurde von der sog. Winterstein-Kommission²⁾ in der Zwischenzeit vorangetragen. Diese Kommission für Verwaltungsvereinfachung war am 15. Februar 1928 durch Beschluß des Gesamtministeriums eingesetzt worden.³⁾

Von der Regierung wurde aber diese innere Reform längst nicht so zielstrebig verfolgt wie der Beamtenabbau. Die Staatsregierung war sich der Wichtigkeit dieser Angelegenheit vollkommen bewußt, aber die Komplexität der Materie und die Rivalität der Ministerialbürokratie hinderte ein schnelles Vorankommen. Nach zweijährigen Beratungen wurde schließlich die letzte Fassung der Kommission für Verwaltungsvereinfachungen vom 24. Dezember 1931⁴⁾ über die Neuorganisation und die gemeinsame Geschäftsordnung der Staatsministerien vom Kabinett gebilligt und durch Verordnung vom 11. Februar⁵⁾ mit Wirkung vom 1. April 1932 durchgeführt. Nach mehr als 100 Jahren war nun die Verordnung vom 9. Dezember 1825 über die Formation der Ministerien überholt worden. In Wegfall kam zugleich das jüngste Ergebnis der Held'schen Verwaltungsreform, die Verordnung über die Staatsministerien vom 30. Juli 1928⁶⁾. Im Juli 1931 legte Held dem Landtag ein weiteres Ergebnis der Kommissionsarbeit vor: die Entwürfe eines Vereinfachungsgesetzes⁷⁾, eines Gesetzes über die Sammlung des Landesrechts⁸⁾, die an und für sich erst die nötigen Voraussetzungen für den Behörden- und Ämterabbau schufen.

1) MRP vom 20.1.1926.

2) Regierungspräsident der Oberpfalz i.R.

3) Bekanntmachung im Staatsanzeiger, Nr. 40 vom 17.2.1928, S. 150.

4) Der erste Entwurf datierte vom 12.1.1929, B StA (Abt.I), Minn 74024.

5) GVB1. 1932, S. 61.

6) GVB1. 1928, S. 361.

7) Beilage 1575, 4. Tagung, 1930/31.

8) Beilage 1607, 3. Tagung, 1930/31.

Die Verwaltungsreform wurde in den einzelnen Ländern unabhängig voneinander durchgeführt. Wohl aber bestand bayerischerseits die Bereitschaft, mit anderen Ländern durch Verhandlungen eine Verwaltungsangleichung vorzunehmen. Die Ausschaltung des Reichs sollte dem Vorhaben seinen politischen Beigeschmack nehmen. In diesem Sinne suchte Bayern 1929 Fühlung mit Preußen außerhalb der Länderkonferenz.¹⁾ Preußen zeigte sich interessiert, insoweit die Verhandlungen auf die größeren Länder beschränkt blieben. Seine Bereitschaft dauerte aber nur solange an, als sich seine eigene Verwaltungsreform noch im Planungsstadium befand.²⁾

Inzwischen war die Reichsregierung auch nicht untätig geblieben. Eine Verwaltungsabbaukommission und der Reichsparkommissar beschäftigten sich mit diesen Fragen. Bayern sprach sich allezeit für die Beibehaltung dieser Institutionen aus und billigte ihre Tätigkeit.³⁾ Auch der Reichsrat hatte einen Sonderausschuß für die Vereinfachung der öffentlichen Verwaltung, den Leyden-Ausschuß, eingesetzt und zwar auf Grund eines bayerischen Antrags.⁴⁾ Bayern schien es nicht opportun, das Feld gänzlich der Reichsregierung zu überlassen. Held wünschte eine starke Beteiligung bayerischerseits an den Arbeiten des Ausschusses, da er überzeugt war, daß dadurch am besten dem staatlichen Eigenleben gedient würde.⁵⁾

Schon 1920 trat Reichsfinanzminister Wirth mit einem umfangreichen Plan zur Verwaltungsvereinfachung auf, die sowohl die Reichsverwaltungen wie auch die Länder und Gemeinden umfaßte. Das Reichskabinett stellte am 9. Oktober 1920 Richtlinien über

1) B StA (Abt. I), MInn 74069.

2) Vormerkung vom 11.9.1929, B StA (Abt. I), MInn 74072.

3) Bericht des stellvertretenden Bevollmächtigten zum Reichsrat, Staatsrat Dr. v. Wolf, vom 9.12.1925 an das Staatsministerium der Finanzen, Geh. StA Mchn, MA 103284.

4) RRV vom 21.3.1925.

5) Anweisung an alle Ministerien vom 16.11.1925, Geh. StA Mchn, MA 103281.

die Stellung des Reichsfinanzministers auf, die auch den Ländern als Vorbild dienen sollten. Die "Leitsätze für die gesamte Finanzgebarung und Wirtschaftsführung des Reiches" enthielten in Ansätzen das ganze bayerische Verfassungsprogramm:

1. Der Aufgabenkreis des Reiches ist so eng wie möglich zu halten. Die Zuständigkeiten des Reichs, der Länder und Gemeinden sind "scharf gegeneinander abzugrenzen".
2. Keine neuen Verwaltungseinrichtungen sollen geschaffen werden.
3. Bestehende Verwaltungen sind soweit als möglich abzubauen.
4. Alle Einrichtungen sind mit der größten Sparsamkeit zu verwalten. ¹⁾

Wie diese Leitsätze aber interpretiert werden konnten, zeigten die Pläne, die vom neuernannten Reichskommissar für die Vereinfachung und Vereinheitlichung der Reichsverwaltung, vom früheren Landesfinanzamtspräsidenten Unterweser, Carl, ausgearbeitet wurden und die die Länder in eine untergeordnete Stellung verwiesen. Unter dem Vorsitz von Koch-Weser wurde sodann eine Kommission zur Vereinfachung der Reichsverwaltung eingesetzt, die sich mit den ganzen aufgeworfenen Fragenkomplex auseinandersetzen sollte. Im einzelnen handelte es sich um die Frage der Erzielung von Ersparnissen in der öffentlichen Verwaltung, um eine neue Aufgabenverteilung zwischen Reich, Ländern und Kommunen, um die Organisation der Reichs- und Landesbehörden. Nicht nur hinsichtlich der Aufgabenstellung, sondern auch der Zusammensetzung der Kommission bezeichnete Schulz diese Kommission als Vorläuferin des Ver-

1) Schulz, G., Demokratie, S. 522 ff.

fassungsausschusses der Länderkonferenz.¹⁾ Die Kommission wurde jedoch bald wieder verdrängt durch den Reichssparkommissar. Zusammen mit einer Verwaltungsabbaukommission sollte er energisch den Einsparungsgedanken der Verwaltungsreform verwirklichen. Die Sämisch-Denkschrift "Über die Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung im Reich und in den Ländern" vom Dezember 1924 enthielt als Leitgedanken die Scheidung zwischen politischer Regierung, die beim Reiche konzentriert sein sollte und unpolitischer Verwaltung, die den Ländern und Gemeinden zufallen sollte.²⁾ In der Folgezeit wurde die Stellung des Reichssparkommissars weiter gestärkt. Im Oktober 1927 wurde vom Reichskabinett zum Zwecke der Rationalisierung der Reichs- und Länderverwaltungen eine besondere Kommission unter dem Vorsitz des Reichsfinanzministers eingesetzt.

Was das Reich vorhatte, das ging über eine bloße Mitwirkung des Reiches bei der Verwaltungsreform der Länder hinaus. Es beabsichtigte, den Ländern zur Pflicht zu machen, ihre Pläne dem Reiche vorzulegen.³⁾

Auch die Pläne für die Reform der eigentlichen Reichsverwaltung konnten nicht ohne Rückwirkung auf die Länder bleiben. Sie sahen eine Angliederung weiterer Aufgaben wie das Versorgungswesen und die Wasserstraßenverwaltung an die Landesfinanzämter vor, Maßnahmen zur Gewährleistung sparsamster Finanzpolitik in Reich und Ländern und Überprüfung der ganzen Reichsfinanzverwaltung.

Bei der ständig um sich greifenden Aktivität der Reichsregierung auf dem Gebiete der Verwaltungsreform konnte es nicht ausbleiben, daß sich bei Held Bedenken einstellten.⁴⁾

1) Schulz, G., Demokratie, S. 525.

2) a.a.O., S. 530 ff.

3) Popitz-Vorschläge. Siehe dazu Niederschrift über die Chefbesprechung im Reichskanzlerhaus vom 20.12.1927, BA R 43 I/1873.

4) Schreiben Helds an die Bayerische Gesandtschaft in Berlin vom 16.11.1927, Geh. StA Mchn, MA 103281.

Anfänglich hatte Held nur befürchtet, daß Verhandlungen zwischen Reich und Ländern leicht dazu führen könnten, die Bewegungsfreiheit und Selbständigkeit der Länder bei der Verwaltungsvereinfachung in unerwünschter Weise einzuschränken.¹⁾ Er beargwöhnte aber zugleich, daß die Verwaltungsreform vom Reich nur als Mittel betrachtet würde, die Verfassungsreform in ihrem Sinne zu betreiben, d.h. mit Zielrichtung auf eine Unitarisierung.²⁾ Er vermutete, daß es dem Reich mehr um die Vereinheitlichung, als um eine Verbesserung und Verbilligung zu tun sei.³⁾ Er bezog daher Stellung gegen jeden Versuch, die Verwaltung der Länder von Reichs wegen unmittelbar zu reformieren. Wo Länderverwaltungen einander angeglichen werden sollten, dürfe dies nur durch Vereinbarungen zwischen den Ländern erfolgen. Ein Reichsrahmengesetz lehnte Held entschieden ab.⁴⁾ Er verlangte eine ganz klare Abgrenzung der Reformtätigkeit zwischen Reich und Ländern entsprechend der Verwaltungszuständigkeit. Zuständig für die Reform sei, wer zuständig ist für die Verwaltung.⁵⁾ Mit Mißbilligung mußte daher Held den Beschluß des Reichstages⁶⁾ aufnehmen, welcher der Hoffnung Ausdruck gab, eine Verwaltungsvereinfachung möge im Reich und in den Ländern nach einheitlichen Gesichtspunkten in Fluß gebracht werden. Im Schlußkommunique der Länderkonferenz vom 18. Januar 1928 war dagegen von einem gemeinschaftlichen Vorgehen mit keinem Wort die Rede. Es ist auf Helds Einfluß zurückzuführen, daß hier lediglich von der Notwendigkeit

-
- 1) Schreiben Helds an das Staatsministerium der Finanzen vom 30.6.1926, Geh. StA Mchn, MA 103285.
 - 2) Vossische Zeitung vom 28.9.1928.
 - 3) Brief Helds an Apelt vom 19.7.1929, B StA (Abt. I), MF 66816. Siehe dazu auch Münchner Neueste Nachrichten, Nr. 295 vom 29.10.1927, 226. Sitzung des Reichshaushaltsausschusses vom 2.3.1927, Rede des Abgeordneten Dr. Cremer.
 - 4) So auch Stellungnahme von Ministerialrat Sommer in der Bayerischen Verfassungskommission vom 12.7.1928, Geh. StA Mchn, MA 103295.
 - 5) Leitsätze für die Reform der Verwaltung in Reich und Ländern, ohne Datum, Geh. StA Mchn, MA 103381.
 - 6) RTV vom 1.4.1927.

der Durchführung einer Verwaltungsreform gesprochen wurde.

Von größter Bedeutung für die Länder mußten die Pläne des Reiches sein, die den Finanzsektor betrafen. Seit 1927 waren die diesbezüglichen Vorhaben des langen und breiten diskutiert und die Möglichkeit ins Auge gefaßt worden, sie mit dem entsprechenden Druck mittels des Finanzausgleichs in die Tat umzusetzen. Einen neuen Anstoß gab im folgenden die Wirtschaftskrise, deren Bekämpfung einschneidende Maßnahmen verlangte, die zugleich außenpolitisch wirksam werden sollten.

Held verschloß sich keineswegs einer Rationalisierung, insoweit sie sich tatsächlich auf den Finanzsektor beschränkte. Er zeigte sich aufgeschlossen und mitarbeitensfreudig allen Maßnahmen gegenüber, die sachlich notwendig und geeignet waren, Ordnung in die Wirtschafts- und Finanzlage des Reiches zu bringen, die den sachlich bedingten Rahmen nicht überschritten und unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorschriften durchgeführt wurden. Eine Verbindung jedoch mit einer Reichsreform, wie er sie im Wirtschafts- und Finanzplan der Reichsregierung vom 30. September 1930 zu erkennen glaubte, lehnte er ganz entschieden ab.¹⁾

Held erklärte seine Bereitschaft zur Mitarbeit bei einer Ausgabensenkung, bei der Durchführung einheitlicher Spargrundsätze, insoweit nicht ein Mitwirkungsrecht des Reiches bei der Haushaltsaufstellung der Länder gemeint war.²⁾ Jeder Einschränkung der Selbständigkeit in der Haushaltsführung stand Held - wie auch Württemberg und Baden³⁾ - ablehnend gegenüber, da er darin eine verfassungswidrige Einengung sah, die bloß den Anschein einer Verfassungsänderung vermied und zudem den Ländern den formalrechtlichen

1) Schreiben Helds an Brüning vom 18.5.1931, Geh. StA Mchn, MA 103301; Schreiben Helds an den württembergischen Staatspräsidenten Dr. Bolz vom 4.3.1931, zitiert bei Besson, W., Württemberg, S. 384.

2) MRP vom 2.10.1930.

3) Schreiben vom 10. bzw. 11.10.1933, Geh. StA Mchn, MA 103302.

Schutz erschwerte. Dennoch bedeutete es eine durchaus positive, wenn auch qualifizierte Bejahung der Zusammenarbeit von Reich und Ländern, wenn Held einer Anpassung der Haushaltsaufstellung der Länder und Gemeinden an das Reich und der Festlegung von Höchstgrenzen für Aufgaben der öffentlichen Hand zustimmt, insoweit es auf dem Wege der Vereinbarung von Reich und Ländern geschah.¹⁾ Die Einführung von Haushaltskontrollen lehnte Held jedoch ab. Nur die Notlage des Reiches und die Tatsache, daß die Maßnahmen sachlich vertretbar und zeitlich begrenzt waren (auf die Rechnungsjahre 1932 und 1933) milderten Helds Widerstand gegen die durch die Notverordnung vom 1.12. 1930²⁾ eingeführten Kontrollen. Im übrigen wies Held darauf hin, daß Bayern bereits das Nötige veranlaßt habe, und daß das Land für die Gemeinden zuständig sei.³⁾ In Bayern war z.B. eine staatsaufsichtliche Genehmigung bei den Umlagebeschlüssen der Gemeinden seit 1927 vorgeschrieben.

Auch auf diesem Sektor sollte sich bestätigen, daß der Druck einer in Aussicht genommenen reichsgesetzlichen Regelung dazu führte, daß auf den betreffenden Gebieten der Abschluß von Vereinbarungen zwischen Reich und Ländern und der Länder untereinander vorgenommen wurde.⁴⁾

Wenig konnten Helds Proteste jedoch daran ändern, daß speziell durch die Notverordnungs politik selbst sein recht gemäßigtes und bereits von Resignation zeugendes Programm seiner Regierungserklärung von 1928 überholt wurde. Die Erhaltung - von einer Erweiterung ganz zu schweigen - der dem Lande verbliebenen Finanzhoheit konnte nicht gesichert werden. Im Ausnahmezustand machte Bayern außergewöhnliche Maßnahmen mit, wobei sein Augenmerk darauf gerichtet sein mußte, eine finanzielle Schlechterstellung

1) Schreiben Helds an Brüning vom 13.10.1930, Geh. StA Mchn, MA 103300.

2) RGBL. 1930, 1. Teil, S. 587 ff.

3) MRP vom 6.10.1930.

4) Siehe Schulaufnahmen der gemeindlichen Selbstverwaltungskörper, Schreiben des Staatsministeriums des Innern an das Staatsministerium des Äußeren vom 1.5.1931, B StA (Abt. I), MF 66813.

für sich zu vermeiden.¹⁾

Einen weittragenden Eingriff in die Finanzhoheit der Länder stellten die Pläne der Reichsregierung²⁾ zur Vereinfachung und Vereinheitlichung des Steuersystems dar, die im Gesetz zur Übergangsregelung des Finanzausgleichs zwischen Reich, Ländern und Gemeinden vom 9. April 1927³⁾ im Paragraph 4 a Abs. 2 bereits vorgesehen waren und nun durch die Notverordnung vom 1. Dezember 1930 durchgeführt wurden. Auf derartige Pläne hatte bereit 1924 die Äußerung der Verwaltungsabbaukommission zu den bayerischen Vorschlägen abgezielt.

Held stand diesen Vorhaben nicht ablehnend gegenüber. Er sah die Notwendigkeit ein, gewisse Grundlagen zu schaffen, die eine Einheit unter den einzelnen Ländern bezüglich der Ertragsteuern herstellen⁴⁾ und die der Wiedergewinnung des Vertrauens des Auslandes in die deutschen Wirtschafts- und Finanzverhältnisse dienlich sein würden.⁵⁾

Trotz dieser grundsätzlichen Zustimmung waren seine Bedenken recht vielfältig.⁶⁾ Held lehnte es ab, daß durch eine Notverordnung das Verhältnis von Reich und Ländern mit dauernder gesetzlicher Wirkung verändert wird, ohne daß seiner Meinung nach die Zeitumstände hierfür irgendwelchen Anlaß geboten hätten und ohne daß eine Wirkung für die gegenwärtigen wirtschaftlichen Verhältnisse zu erwarten wäre. (Inkrafttreten erst am 1. April 1932) Überdies sei dadurch

1) Siehe auch Helds Schreiben an den Reichskanzler vom 28.9.1931 betr. der Herabsetzung der Mietzinssteuer, Geh StA Mohn, MA 103287.

2) Pläne, die vor allem vom Staatssekretär im Reichsfinanzministerium Popitz verfolgt wurden.

3) RGBl. 1927, 1. Teil, S. 91 ff.

4) VBL, Sten.Ber., Bd. 5 vom 2.6.1927. MRP vom 6.10.1930.

5) VBL, Sten.Ber., Bd. 5 vom 23.1.1931.

6) So auch die Stellungnahme Prälat Leichts, Der Parteitag der Bayerischen Volkspartei in: Eichstätter Volkszeitung, Nr. 265 vom 17.11.1930. Ganz ablehnend verhält sich Dr. Schmelzle. Der Sanierungsplan des Reiches. Ein Vortrag des bisherigen Finanzministers Dr. Schmelzle in: Bayerische Staatszeitung, Nr. 249 vom 28.10.1930.

weder eine Verbilligung der Verwaltung noch eine Steuer-senkung zu erwarten. Weder der Rahmen der Grundgesetzgebung nach Art. 11 RV, noch die Voraussetzungen seien eingehalten worden. Die Länder würden die einzig ihnen noch verbliebene Möglichkeit zum Ausgleich gegenüber den Reichssteuerver-
weisungen verlieren. Weil ein Ausfall zu befürchten stand, der im Haushalt nicht anderweitig geschlossen werden konnte, mußte Held gegen eine Senkung der Realsteuern, gegen eine Befreiung der niedrigen Umsätze in Bayern sein. Des weiteren sah er in dem ganzen Entwurf die Möglichkeit, die Länder von Reichs wegen zu benachteiligen, ihre Überweisungsanteile zu kürzen und sie von den entwicklungsfähigen Steuern abzu-
drängen.¹⁾

Die Übernahme dieser letzten Reste der steuerlichen Selbstständigkeit der Länder mußte nach Helds Worten die ganze Existenz der Länderregierungen sinnlos erscheinen lassen²⁾. Daß es sich nur noch um Reste handelte, war nicht ohne das Zutun Bayerns geschehen³⁾. 1925 hatte der Reichsfinanz-
minister Dr.v.Schlieben die neuen Einkommen-, Körperschaft- und Vermögensteuergesetze geschaffen, die die Finanzhoheit des Reiches über die wichtigsten direkten Steuern neu ge-
festigt und ausgebaut hatten. Die Schliebensche Steuergesetz-
gebung griff über die Erzberger'sche Reform noch weit hin-
aus, insofern, als sie zu den materiellen Reichssteuergesetzen noch ein Reichsverfahrensgesetz, das Reichsbewer-
tungsgesetz, schuf, auf Grund dessen auch die den Ländern verbliebenen Realsteuern zu veranlagten waren, insoweit sie nach dem Werte bemessen wurden⁴⁾. Das war ein Eingriff von
allergrößter prinzipieller Bedeutung in die sog. Eigen-
staatlichkeit der Länder.

Zu einer freiwilligen Zustimmung zur Aufgabe der letzten
Länderrechte konnte sich Held nun nicht entschließen.

1) MRP vom 6.10.1930.

2) VBl, Sten.Ber., Bd. 5 vom 2.6.1927. Schreiben Helds an
Brünig vom 13.10.1930, Geh.StA Mchn, MA 103300.

3) Eine föderalistische Zentrumsstimme zum Finanzausgleich,
in: Bayerischer Kurier, Nr. 110 vom 20.4.1926.

4) RGBl. 1925, 1. Teil, S. 189-254.

Angesichts der mit Sicherheit zu erwartenden Agitation der NSDAP würde die BVP ihre Vertrauenswürdigkeit als föderalistische Partei verlieren. Einer demagogischen Opposition durfte man nicht weitere Angriffsflächen bieten. War die BVP doch schon von der NSDAP bezichtigt worden, die Eigenstaatlichkeit der Länder zu zerstören.¹⁾ Held vermochte nicht freiwillig zuzustimmen, er wollte gezwungen werden. Das hatte Popitz schon 1927 richtig erkannt²⁾.

Mochte man nach den verschiedenen Äußerungen Helds glauben, daß es im Grunde doch finanzielle Überlegungen waren, die ihm die Zustimmung so schwer werden ließen, so muß diese Beurteilung gänzlich revidiert werden in Anbetracht von Helds Brief an den württembergischen Staatspräsidenten Bolz.³⁾ Dieser Brief muß als eine getreue Wiedergabe von Helds Auffassung angesehen werden, weil Held sich hier gerade mit der vornehmlich rechnerischen Betrachtungsweise der württembergischen und badischen Regierung auseinandersetzt. An Deutlichkeit lassen seine Worte nichts zu wünschen übrig: "Weiter ist festzustellen, daß es bei der ganzen Angelegenheit gar nicht auf die berechenbaren finanziellen Wirkungen des Steuervereinheitlichungsgesetzes auf die Länder ankommt, sondern daß es sich um die Frage handelt, ob die Länder das eigene Recht der Gestaltung der Ertragssteuern, wie bisher, freibehalten sollen, oder ob das Reich die Länder auf dem Gebiete der Steuerhoheit weiteren, in ihren politischen und staatsrechtlichen Wirkungen unübersehbaren und für den Bestand der Hoheit der Länder vernichtenden

1) Wahlplakate der NSDAP vom 6.9.1930, Geh. StA Mchn, MA 103300.

2) Chefbesprechung vom 31.12.1927, BA R 43 I/1874.

3) abgedruckt bei Besson, W., Württemberg, S. 382 ff.

Einschränkungen unterwerfen darf. Die Frage, die also in den Verhandlungen ausgetragen werden soll, ist eine eminent staatsrechtliche und politische Frage und berührt das verfassungsmäßige Verhältnis von Reich und Ländern auf das allerschärfste."

Brüning zeigte sich den bayerischen Vorstellungen nicht verschlossen. Um der Reichsregierung einen Prestigeverlust zu ersparen, kam man überein, daß Bayern seine Klage beim Staatsgerichtshof betreffs der auf die Realsteuern bezüglichen Bestimmungen im 3. Teil der Notverordnung vom 1. Dezember 1930¹⁾ stellen sollte, um dann in einer außergerichtlichen Beilegung eine Verständigung herbeiführen zu können. Die ersten Schlichtungsverhandlungen am 2. Mai 1931 waren ohne Ergebnis abgebrochen worden.²⁾ Aber schließlich erklärte sich das Reichskabinett doch bereit, die Notverordnung in ein "wirkliches Rahmengesetz" umzugestalten. Das Entgegenkommen der Reichsregierung beinhaltete, daß es den Ländern vorbehalten bleiben sollte, frei über die Festlegung des Tarifs und auch der Freigrenzen und Befreiungsvorschriften zu bestimmen.³⁾ Eine Forderung, die Bayern seit 1927 erhoben hatte, wurde damit verwirklicht.⁴⁾ Bayerns Opposition war durch die Tatsache erleichtert worden, daß die damaligen Verhältnisse völlig ungeeignet waren, eine Bewertungsgrundlage für Steuern auf längere Zeit zu schaffen.⁵⁾ Von seiten der Länder konnten zudem die nötigen Vorarbeiten nicht rechtzeitig fertiggestellt werden.

Die Kontroversen um die Steuervereinfachung waren ein Paradebeispiel für die unguten Auswirkungen des unklaren Ver-

-
- 1) Insbesondere die Kapitel 1,2 und 3, wegen Verletzung des Artikels 19 RV.
 - 2) Bayerische Volkspartei und Steuervereinheitlichungsgesetz in: Mitteilungen für die Vertrauensleute der Bayerischen Volkspartei, Nr. 5, 8 Jg. München 1931, S. 73 ff, S. 94 ff.
 - 3) Notverordnung vom 5.6.1931, RGBl. 1931, 1. Teil, S. 279, I. Teil, Kap. II.
 - 4) Aufzeichnung des Staatsministeriums der Finanzen, Referat C vom 8.6.1928, betr. Ausschluß der Länderkonferenz für Verfassungs- und Verwaltungsreform, B StA (Abt. I) MF 66813.
 - 5) Dieser Tatsache trug die 4. Notverordnung vom 8.12.1931, RGBl. 1931, 1. Teil, S. 715 Rechnung.

hältnisses zwischen Reich und Ländern. Bayern widersetzte sich dem Eingriff des Reiches, der aber sachlich notwendig war, um die als revisionsbedürftig anerkannten Steuergesetze, z.B. das Gewerbesteuer-gesetz vom 9.7.1926, zu überarbeiten, eine Maßnahme, die aber von der Staatsregierung wieder mit Rücksicht auf die schwebenden Pläne der Reichsregierung selbst nicht in Angriff genommen wurde. Als dann der Eingriff des Reiches erfolgte, schränkte dieser das Gesetzgebungsrecht der Länder derartig ein, daß eine Anpassung ansich ändernde und ungleichartige Verhältnisse verhindert wurde. Helds Alternativvorschlag, die reichsgesetzliche Regelung durch eine freiwillige Vereinbarung unter den Ländern zu ersetzen, war aber sicher nicht zu verwirklichen und angesichts des § 4 a Abs. 2 des Finanzausgleichsgesetzes von 1927 auch nicht mehr möglich.¹⁾

Zu 2: Erschließung neuer Steuerquellen innerhalb der Landeszuständigkeit

Selbsthilfe war die Forderung des Tages, als sich das Reich im Juli 1930 weigerte, die Gehälter seiner Beamten zu kürzen und damit Bayern gleichfalls dieser Möglichkeit zum Ausgleich des Haushaltes verlustig ging. Die finanzielle Wirkung einer Verwaltungsvereinfachung, wenn diese in nötigem Umfang überhaupt durchgeführt werden könnte, würde sich erst nach Jahren bemerkbar machen. Der Haushalt wies zwar eine Minderausgabe von 7 Mill. RM aus, der Fehlbetrag betrug aber trotzdem 21,8 Mill. Es war vonnöten, dem bayerischen Staate jetzt und sofort neue Einnahmen zu verschaffen.

1) In diesem Paragraph wurde die Reichsregierung verpflichtet, eine Vorlage zur Steuervereinfachung und Steuervereinheitlichung auszuarbeiten.

Der ausländische Anleihemarkt stand den Ländern auf Grund der allgemeinen reparationspolitischen Lage und der Vorkehrungen seitens der Reichsbank und des Reichsfinanzministers¹⁾ nur begrenzt zur Verfügung.²⁾ 1927 führte die Beratungsstelle für Auslandsanleihen eine Verschärfung ihrer Richtlinien durch, die die bayerischen Anleihen gefährdeten.³⁾ Der inländische Anleihemarkt war fast erschöpft.⁴⁾ Eine weitere Steuererhöhung war gänzlich unmöglich, wollte man nicht eine rückläufige Entwicklung der Steuern riskieren. Überdies ging das Reich daran, Höchstgrenzen für Landessteuern festzusetzen.⁵⁾ Schwer rächten sich nun die aus parteipolitischen Motiven vorgenommenen Aderlässe, durch die sich der Staat selbst geschwächt hatte. Gegen den ausdrücklichen Widerstand des jeweiligen Finanzministers waren 1926 die Wohnungsabgabe für landwirtschaftliche Anwesen aufgehoben und 1929 der Zuschlag zu den Grundsteuern auf die Hälfte herabgesetzt worden.⁶⁾ Als einziger Ausweg blieb jetzt nur noch die Einführung neuer Steuern.

Nach der Finanzneuordnung aus dem Jahre 1919/20 war die Möglichkeit der Länder, neue Steuern zu schaffen, sehr

-
- 1) Ohne seine Zustimmung war es den Ländern untersagt, Auslandskredite aufzunehmen, MRP vom 3.11.1924.
 - 2) Siehe dazu VBL, Sten.Ber., Bd. 2 vom 19.6.1929.
 - 3) VBL, Sten.Ber., Bd. 8 vom 5.7.1927.
 - 4) Rede Schmelzles, VBL, Sten.Ber., Bd. 9 vom 27.7.1927.
 - 5) Notverordnung vom 1.12.1930.
 - 6) VBL, Sten.Ber., Bd. 4, vom 20.8.1930. Das Vorgehen der Koalitionsparteien wurde von der Opposition als kapitalistische Interessenpolitik gebrandmarkt. VBL, Sten.Ber., Bd. 6 vom 1.2.1927.

beschränkt.¹⁾ Im § 8 RV waren die Grundlinien folgendermaßen festgelegt: "Die Inanspruchnahme von Steuern durch das Reich schließt die Erhebung gleichartiger Steuern durch die Länder und Gemeinden ... aus, ... Länder- und Gemeindesteuern, die die Steuereinnahmen des Reiches zu schädigen geeignet sind, sollen nicht erhoben werden, wenn überwiegende Interessen der Reichsfinanzen entgegenstehen." Hinsichtlich der Landessteuern erhielt das Reich in Art. II die Grundsatzgesetzgebung.

1930 erwog die Staatsregierung die Einführung einer Zeitungssteuer, die aber nicht im Interesse des bayerischen Staates liegen konnte.²⁾ Der Plan einer Feuerstellen- und Lichtquellensteuer erwies sich im gleichen Maße undurchführbar wie unprofitabel,³⁾ und so verfiel die Regierung Held trotz ähnlicher Bedenken auf die Schlachtsteuer, wie sie in Baden und Sachsen bestand, und die zumindest den Vorteil der gleichmäßigen Wirkung für sich in Anspruch nehmen konnte.

Damit mußte aber die Koalition mit dem Bauernbund auseinanderbrechen. Landwirtschaftsminister Dr. Fehr trat zurück. Als Minderheitsregierung sah sich die Regierung nun einem Landtag gegenüber, dessen Mehrheit sich gegen neue Steuern ausgesprochen hatte. Am 15. Juli⁴⁾ und endgültig am 1. August lehnte der Landtag die Schlachtsteuer ab. Ersatzmaßnahmen rückten damit ins Blickfeld, wie z.B. die Kürzung der freiwilligen Leistungen des Staates an die Kirchen, die 1926 wieder aufgenommen

1) Siehe dazu auch Schulze, A., Reich, S. 209.

2) Die Bayerische Presse würde wahrscheinlich gegen den Staat Front machen.

3) MRP vom 6.5.1930.

4) VBL, Sten.Ber., Bd. 4 vom 15.7.1930.

worden waren und sich 1930 auf 28 Mill. beliefen.¹⁾

Die Leistungen waren von der BVP nicht als freiwillige angesehen, sondern waren ihrer Ansicht nach aus den Verpflichtungen aus der Säkularisation und aus dem Reichsdeputationshauptschluß entstanden und dementsprechend nicht ohne Verhandlungen mit den Kirchengesellschaften zu kürzen. Und solche Verhandlungen, glaubte man, würden sich nachteilig für die BVP bei den nächsten Reichstagswahlen auswirken.³⁾ Aber schon 1930 hatte die Gesetzesvorlage der Regierung einen Abstrich von 1 Mill. RM von diesen freiwilligen Leistungen gebracht und die Inaussichtstellung weiterer Einsparungen in der Zukunft (15,5 Mill. 1931)⁴⁾. 1932 zeigte der Vorschlag für die Kürzungen an freiwilligen und vertragsmäßigen Lasten 7 Mill. an.⁵⁾ Eine unheilvolle Auswirkung für die BVP bei den Wahlen mußten aber auch die weiteren Einsparungen haben, die nun beschlossen wurden. Sie waren nach Helds Worten zudem unsozialer Natur und dienten statt einer Ankurbelung der Wirtschaft deren Lahmlegung.⁶⁾

Trotz solcher Ersatzmaßnahmen glaubte Held jedoch auf die Schlachtsteuer nicht verzichten zu können. Bayern befand sich eben zu dieser Zeit in einem Dilemma. Aus politischen Gründen mußte Bayern an der Hilfsaktion

1) VBL, Sten.Ber., Bd. 4 vom 31.10.1930.

2) Bayerischer Brief von Dr. Ernst Müller-Meiningen, in: Stuttgarter Neues Tagblatt, Nr. 546 vom 20.11.1928.

3) MRP vom 1.8.1930.

4) VBL, Sten.Ber., Bd. 6 vom 29.1.1932.

5) Die Kurie zeigte sich von diesem Vorgehen unangenehm berührt. Sie erklärte sich mit den Kürzungen nur für die Dauer der Krise einverstanden. Franz-Willig, G., Die bayerische Vatikangesandtschaft, S. 215.

6) MRP vom 23.9.1930.

zur Stützung der Hopfenpreise mitmachen, da das Reich sie zur Verfügung stellte und Bayern der Zuschüsse nicht verlustig gehen wollte. Gleichzeitig wurden aber neue Steuereinnahmen mit Rücksicht auf die Verhandlungen mit der amerikanischen Bankengruppe notwendig. Die Verhandlungen hatten eine Umwandlung der schwebenden Staatsschuld in eine langfristige Schuld zum Ziel. Sie scheiterten zwar, aber umso dringlicher war die Sicherstellung höherer Einnahmen, da nun der Staatshaushalt mit einer erhöhten Zinslast belastet war. Am 1. August 1930 wurde die Schlachtsteuer auf dem Verordnungswege eingeführt.¹⁾ Am 20. August aber billigte der Landtag einen Antrag auf Nichterhebung der Schlachtsteuer und forderte stattdessen die Regierung zu weiteren Einsparungsmaßnahmen auf.²⁾ Die Regierung Held zog daraus die Konsequenzen. Sie faßte diesen Entschluß des Landtags als Mißtrauensvotum auf und erklärte sich außerstande, weiterhin die Verantwortung zu tragen, nachdem der Landtag sich weigere, für die Erhaltung des Staates etwas zu tun.³⁾ Damit stand man am Anfang der geschäftsführenden Regierung Held.

1) Verordnung zur Behebung des finanziellen Notstandes des Staates, in: Staatsanzeiger Nr. 177 vom 3./4.8. 1930.

2) VBL, Sten.Ber., Bd. 4 vom 20.8.1930.

3) Die Vorgänge im bayerischen Landtag waren für die Kölnische Zeitung vom 6.8.1930 Anlaß zu folgenden Erwägungen: "Der Vorgang, der sich um die Schlachtsteuer abgespielt hat, die Tatsache, daß dort trotz der Beschwörungen des Finanzministers, man möge um Himmelswillen das Land Bayern erhalten helfen, diese autonome Landessteuer von der Landtagsmehrheit abgelehnt worden ist, zeigt eine unaufhaltsame Entwicklung an. Das Jahr 1931 wird in der Tat das Jahr der Reichsreform werden." VBL, Sten.Ber., Bd. 4 vom 20.8.1930.

Nach wie vor blieb die Schlachtsteuer im Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzung. Am 31. Oktober wurde sie mit wesentlichen Änderungen schließlich vom Landtag angenommen.¹⁾ Knapp ein Jahr später wurde sie durch Notverordnung auf das Doppelte erhöht (26.8.1931), vier Monate später aber bereits wieder gesenkt (17.12. 1931).

In den folgenden Jahren mußte die Regierung immer häufiger zum Verordnungsrecht greifen, um neue Mittel für den Staat zu beschaffen und weitere Ausgaben zu drosseln.²⁾ Das Beispiel des Reiches fand nun seine Nachahmung. Wie es ihm und anderen Ländern gelungen war, auf diesem Wege Ordnung in ihre Finanzen zu bringen, sollte dieser nun auch in Bayern beschritten werden. Die Regierung Held befand sich dabei in einer heiklen Situation. Als nur geschäftsführender Regierung wurde ihr vielerorts die Befugnis zu Notverordnungen bestritten.³⁾ Held hätte zwar die Möglichkeit gehabt, namentlich die Notverordnung vom 26. August 1931 (Festsetzung von Höchstgrenzen für Beamtengehälter und Pensionen, Verdoppelung der Schlachtsteuer, Einführung der Wohlfahrtsabgabe) auf die "Dietschzeller Not-Verordnung" des Reichspräsidenten⁴⁾ zu stützen, lehnte dies aber aus verfassungspolitischen Gründen ab, obwohl er darin eine unangreifbare Rechtsgrundlage vorgefunden hätte. Die Eigenstaatlichkeit Bayerns sollte ausdrücklich dokumentiert werden, indem Held die Notverordnung § 64 VU und auf Art. 48 Abs. 4 RV der Reichsverfassung stützte.

1) VBL, Sten.Ber., Bd. 4 vom 31.10.1930, Art. 2 des Gesetzes zur Abgleichung des ordentlichen Staatshaushaltes vom 31.10.1930, GVBL. 1930, S. 327.

2) Notverordnung vom 26.8.1931, die drei Notverordnungen: über Gehaltskürzungen vom 31.12.1930 (GVBL, S. 411), vom 17.6.1931 (GVBL. S. 157) und vom 3.9.1931 (GVBL. S. 241).

3) VBL, Sten.Ber., Bd. 5 vom 3.11.1931.

4) vom 24.8.1931. RGBL 1931, 1. Teil, S. 453.

Zu 3: Hilfe seitens des Reiches

Der Verlust der finanziellen Selbständigkeit der Länder ließ der Verpflichtung des Reiches, für die Erhaltung der Länder Sorge zu tragen (Art. 8 RV), die entsprechende Bedeutung zukommen. Die Bewegungsfreiheit der Länder war vom Reiche immer mehr eingeengt worden. Art. 8 eröffnete dem Reich den Zugriff auf alle Steuerquellen, die "es für seine Zwecke in Anspruch nehmen will".¹⁾ Schon 1928 stammten mehr als die Hälfte der Einnahmen der Länder aus den Reichssteuerverbuchen.

Die Abhängigkeit der Länderfinanzen vom Reich bestand aber nicht nur in dieser direkten Art und Weise, sondern auch in indirekter, insbesondere in der Abwälzbarkeit kostspieliger Aufgaben an die Länder.²⁾ Das Reich konnte "auf der einen Seite steuerpolitisch aushöhrend wirken, während es auf der anderen Seite die Länder mit neuen Aufgaben bepackt, die es auf Grund der Bedarfsbejahung oder 'grundsätzlich' regelt, deren Aus-

1) Niederschrift von Geheimrat Dr. Quark vom 7.1.1928, B StA (Abt. I), MF 66816, S. 20-21.

2) Aufzeichnung des Referats 10 vom 8.8.1928 betr. Ausschluß der Länderkonferenz für Verfassungs- und Verwaltungsfragen, B StA (Abt. I), MF 66813; § 42 der 3. Steuernotverordnung vom 14.2.1924, RGBl. S. 74 wies den Ländern die Wohlfahrtspflege, die Polizei und das Schulwesen zur selbständigen Erledigung zu. Den Ländern wurden zwar zur Besorgung dieser vermehrten Aufgaben und als Ersatz für die Abschaffung des Zuschußsystems die Einkommen- und Körperschaftsteuern von 75 % auf 90 % heraufgesetzt, jedoch wurden im nächsten Jahr die Anteile der Länder wieder auf den vorherigen Stand gesenkt, während die zusätzlichen Aufgaben ihnen verblieben. Siehe dazu auch Schulze, A., Reich, S. 212 ff.

führung es aber mangels eigener Organe den Ländern und Gemeinden überlassen muß." ¹⁾ Hier ist vor allem an jene Gebiete zu denken, die der Gesetzgebung des Reiches nach Art. 7 und 9 RV unterstehen, wie Wohlfahrtspflege, Handel und Gewerbe, Rechtspflege, Polizeiwesen, deren Kosten von den Ländern zu tragen waren. Die diesbezüglichen Reichsgesetze "werden vielfach bewußt zu Lasten der Länder und Gemeinden ausgestaltet." ²⁾

Der Festsetzung der Beamtengehälter durch das Reich war immer zentrale Bedeutung für die Länderfinanzen zugekommen, da die Länder jeweils gezwungen waren, gleichzuziehen. ³⁾ Das Beispiel des Reiches war auch in einem anderen Sinne zwingend. Wollten sich die Länder ihre Beamten nicht entfremden lassen, dann durften sie diese nicht schlechter stellen als die Reichsbeamten, die einen ansehnlichen Teil der in den Ländern tätigen Beamtenschaft ausmachten. ⁴⁾ Diese Koppelung mußte sich aber in Krisenzeiten katastrophal auswirken; den Mehrbelastungen, die die Besoldungserhöhung aus dem Jahre 1927 brachte, war der bayerische Haushalt einfach nicht gewachsen. ⁵⁾ Hinzu kam noch, daß die Besoldungserhöhung eine Preiserhöhung heraufbeschwor, die sich wiederum in einer Verteuerung aller Verwaltungsausgaben sowie in einem vermehrten Bedarfe für die öffentliche Fürsorge niederschlug. Die Erwartungen bezüg-

1) Niederschrift Quark vom 7.1.1928, B StA (Abt. I), MF 66816.

2) Jessen, Arnd, Der deutsche Finanzausgleich in Theorie und Praxis, in: Vierteljahresschrift für Steuer- und Finanzrecht, 6. Jg., Berlin 1932, S. 715.

3) Gutachten des Obersten Landgerichts, VBL, Sten.Ber. Bd. 4 vom 20.8.1930. Notverordnung vom 1.12.1930, 2. Teil, Kap. II, § 4.

4) Siehe auch Frage der Pensionskassen für Arbeiter und Angestellte, Schreiben des Staatsministeriums der Finanzen an das Staatsministerium des Äußeren betr. Verhältnis Bayerns zum Reich vom 27.10.1925, B StA (Abt. I), MF 66813.

5) VBL, Sten.Ber., Bd. 6 vom 10.10.1927.

lich der höheren Steueranfälle wurden gleichfalls zunichte, nachdem der Reichstag eine Senkung der Lohnsteuer vorgenommen hatte.¹⁾ Held weigerte sich aber, einseitig die Bezüge der bayerischen Beamten zu kürzen. Als sich das Reich endlich 1930 unter dem Druck der Wirtschaftskrise zu Besoldungs- und Pensionskürzungen²⁾ bereitfand, verpflichtete es die Länder zu gleichem Vorgehen³⁾ und kürzte ihnen entsprechend den Einsparungen die Überweisungen (In Bayern hieß es: um mehr als die Differenz), so daß sich die Länder um die erwartete Entlastung ihrer Haushalte getäuscht sahen, zumal sie durch Rückgang der Steuereinnahmen bei den Überweisungen bereits mit einem beachtlichen Ausfall zu rechnen hatten.⁴⁾

Die bayerische Verordnung vom 31.12.1930⁵⁾ übernahm die Reichsregelung. Im weiteren Verlauf der Reichsnotverordnungen, die Gehaltskürzungen brachten,⁶⁾ konnte der Zusammenhang mit der Reichsregelung nicht mehr gewahrt werden.⁷⁾ Die einschneidenden Maßnahmen der Notverordnung des Reichspräsidenten vom 8.12.1931 führten aber in Bayern wieder zu einem Ausgleich. Die über die Reichsregelung hinausgehende Lohnsteuererhöhung für Ledige und die Kürzungen der Zulagen wurden nun mit Wirkung vom 1. Februar 1932 wieder aufgehoben.⁸⁾

1) Ausführungen Dr. Schmelzles, Niederschrift über die 2. Sitzung des Verfassungsausschusses, S. 16.

2) 6 %, Notverordnung vom 1.12.1930.

3) Kapitel 2, § 4, 2. Teil.

4) Schreiben des württembergischen Staatspräsidenten Dr. Bolz an den Reichskanzler vom 10.10.1930, Geh. StA Mchn, MA 103302.

5) GVBl. 1930, S. 411.

6) Notverordnungen vom 5.6.1931 (RGBl. 1931, 1. Teil, S.279), und vom 6.10.1931 (RGBl. 1931, 1. Teil, S. 537).

7) Drei Verordnungen über Gehaltskürzungen und die Ausgleichsabgaben wie auch die Verordnungen vom 26.8.1931 (GVBl. 1931, S. 223) und vom 30.10.1931 (GVBl. 1931, S. 30).

Mit der Übernahme der unterstützenden Erwerbslosenfürsorge auf das Reich¹⁾ - Kostenpunkt 250 Mill. - hatte es seine eigene Bewandnis. Es handelte sich hier nur um die unterstützende Erwerbslosenfürsorge und nicht um eine allumfassende, wie Bayern gefordert hatte.²⁾ Das Arbeitsvermittlungs- und Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 27. Juli 1927 brachte zudem auch in dieser Hinsicht nur eine kurz währende Entlastung für die Länder und Gemeinden. Als die Arbeitslosenversicherung während der großen Wirtschaftskrise zu hohe Anforderungen an den Reichshaushalt stellte, gab das Reich diese Belastung wieder an die Länder und Gemeinden ab.³⁾

Die Preissenkungsaktion der Reichsregierung hatte die Wirkung einer Unterstützung für die Länder. Durch die Notverordnung vom 8. Dezember 1931 erwuchsen den Ländern erhebliche Mehreinnahmen. Die Zinsen für die Staatsschulden wurden um 25 % gesenkt, die Ausgaben der Länder für Kohle, Holz, Papier und Gas heruntergesetzt. Die Fracht- und Postgebühren und die Fuhrlohne sowie die Ausgaben für Staatsgebäude wurden niedriger. Gleichzeitig verminderten sich aber die Mieteinnahmen, so daß sich die Auswirkung dieser Aktion in bescheidenem Rahmen hielt.

Die Schaffung einer einheitlichen Einkommensteuergesetzgebung, Körperschaft- und Umsatzsteuer konnte bei der andersartigen wirtschaftlichen Struktur Bayerns seinen Verhältnissen nicht gerecht werden.⁴⁾ Durch die bewußt betriebene Konzentration der Geldinstitute⁵⁾ und der Wirtschaftsunternehmungen in Norddeutschland - in erster Linie in Berlin - wurde Bayerns Steuerkraft überdies stän-

1) Im Finanzausgleich vom 9.4.1927.

2) VBl, Sten.Ber., Bd. 7 vom 14.7.1927.

3) Schulz, G., Demokratie, S. 546.

4) So Held, VBl, Sten.Ber., Bd. 6 vom 2.6.1927.

5) Held auf der ordentlichen Landesversammlung der BVP in München 1929, in: Mitteilungen für die Vertrauensleute der BVP, 6. Jg. Nr. 12, München 1929, S. 190.

dig mehr geschwächt.¹⁾

Es war nicht mehr als billig, daß das Reich hier einen Ausgleich gewährte, damit auch Bayern seine staatlichen Bedürfnisse befriedigen konnte. Diesem Zweck diente der § 35 des Finanzausgleichsgesetzes vom 27. April 1926,²⁾ der die Garantie eines Mindestanteils an den Einnahmen aus der Einkommen- und Körperschaftssteuer für die steuererschwachen Länder enthielt.³⁾ Preußen als steuerstarkes Land war dieser Paragraph allezeit ein Dorn im Auge. Es wurde nicht müde - auch in den folgenden Jahren nicht⁴⁾ - seine Aufhebung zu verlangen. Diese Forderung machte sich nun 1926 auch Reichsfinanzminister Reinhold zu ei

- 1) Eine diesbezügliche Aufzeichnung (vom 10.2.1925) wurde von Held Reichskanzler Luther überreicht, ^{NWE}. VBL, Sten.Ber., Bd. 3 vom 14.7.1925. Bayerische Denkschrift 1926, S. 379; 1928, S. 429. Wie einem Schreiben Helds an Reichskanzler Müller zu entnehmen ist, betrug der Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung in Bayern 34,9% der Gesamtbevölkerung, im Reich waren es nur 23,0 %, auf die Betriebe unter 20 ha entfielen 72, 8 % der landwirtschaftlichen Fläche (Reich 53,4 %). 53,3 % der gewerblich tätigen Personen waren in Klein- und Mittelbetrieben beschäftigt (Reich 45,1 %). Auf einen Einkommenssteuerpflichtigen trafen in Bayern 2696, 1 RM (Reich 3360,4 RM), auf einen Vermögenssteuerpflichtigen ein Vermögen von 30 187,5 RM (Reich 44 117,6 RM) auf einen Umsatzsteuerpflichtigen ein Umsatz von 13 305,6 RM (Reich 21 193,8 RM). Die Steuerkraftziffer Bayerns berechnete sich auf 43,8, für das Reich auf 57,2. BA R 43 I/2389 pag. 147 ff.
- 2) RGBl. 1926, 1. Teil, S. 203.
- 3) blieb der Anteil eines Landes aus den Steuerüberweisungen, der sich nach dem Steuersoll seiner Gemeinden richtete, um mehr als 20% unter dem Durchschnittssatz, dann wurde der fehlende Betrag aus den dem Reich verbliebenen Einnahmen ersetzt.
- 4) Schreiben des preußischen Ministerpräsidenten an den Reichskanzler vom 1.6.1929, BA R 43 I/2387 pag. 93. Bericht der Vertretung der Reichsregierung München vom 11.3.1930 und vom 22.3.1930, BA R 43 I/2389 pag. 165, 185.

gen.¹⁾ Das Vorhaben war deutlich auf Bayern abgezielt,²⁾ aber es kam zu Fall über dem entschiedenen bayerischen Widerstand.³⁾ Bayern konterte mit einem Antrag im Reichstag, der auf eine Verbesserung des § 35 FAG abzielte und zwar auf eine Heraufsetzung des sog. Entbehrungsfaktors von 20 auf 10 %.⁴⁾ Wie üblich nahm Bayern diesen Fall gleich zum Anlaß, das ganze Finanzsystem grundsätzlich in Frage zu stellen. Seine Wünsche hinsichtlich einer grundlegenden Umgestaltung des ganzen Überweisungssystems in Form einer klaren Scheidung der Steuerquellen

-
- 1) Auszug aus dem Protokoll der Ministerbesprechung vom 27.10.1926, BA R 43 I/2388 pag. 69.
 - 2) 1929 z.B. betrugen die Zuweisungen an Bayern annähernd 27 Millionen. Siehe dazu Jessen, A., Saldo, S. 28.
 - 3) Reichspostminister Schätzkel hielt dieses Vorhaben für politisch untragbar. Das Kabinett beschloß die Aufhebung bis zum endgültigen Finanzausgleich zurückzustellen. Auszug aus dem Protokoll der Ministerbesprechung vom 27.10.1926, BA R 43 I/2388 pag. 69.
 - 4) Vormerkung in der Reichskanzlei vom 10.12.1926, BA R 43 I/2388 pag. 237. VBL, Sten.Ber., Bd. 8 vom 10.10.1927.

und der Einführung einer eigenen Steuergesetzgebung¹⁾ konnten aber keine Gegenliebe finden. Das Reich zeigte Bayern nur insoweit Entgegenkommen, als es sich um eine bloße finanzielle Besserstellung handelte.

Dabei war es nicht nur Bayern, dessen finanzielle Lage Hilfe notwendig erscheinen ließ, Sachsen und Hessen befanden sich in ähnlichen Zwangslagen,²⁾ Bayern als zweitgrößtes Land und als Repräsentant Süddeutschlands vermochte sich jedoch besser Gehör zu verschaffen.

Eine speziell bayernfreundliche Haltung zeichnete den aus Baden kommenden Reichsfinanzminister Dr. Köhler aus. Als den Gemeinden 1927 die Befugnis zur Erhebung der Getränkesteuer - mit Ausnahme derjenigen auf den Bierverbrauch - genommen werden sollte, gestand man Bayern, um dessen Widerstand zu brechen, eine Bevorzugung in der Biersteuerentschädigung zu, die seinen Anteil auf mehr als das Doppelte erhöhte.³⁾ Für Bayern beliefen sich die Zahlungen nunmehr auf 45 Mill.; das bedeutete eine Aufbesserung um 27,8 Mill. Damit war aber infolge der ungenügenden Aufwertung immer noch nicht die Zusicherung erfüllt, die Bayern bei seinem Eintritt in die Biersteuergemeinschaft am 1. Juli 1919 gemacht worden war. Damals waren ihm 13,55 % aus den Reineinnahmen des Reiches zugbilligt worden. 1927 hätten 13,55 % 47,3 Mill. RM ergeben.⁴⁾ Die Neuregelung war aber sehr beträchtlich, wenn man bedenkt, daß 1925 die Höchstsumme für Bayern im Wege der Anpassung an die Währungsverschiebungen auf 17,2 Mill. festgesetzt worden war.⁵⁾

1) Schulz, G., Demokratie, S. 544.

2) VBL, Sten.Ber., Bd. 6 vom 9.11.1926.

3) So auch für Württemberg und Baden. Gesetz zur Übergangsregelung des Finanzausgleichs zwischen Reich, Ländern und Gemeinden vom 9.4.1927, RGBl. 1927, 1. Teil, S. 94.

4) VBL, Sten.Ber., Bd. 6, vom 12.2.1932.

5) Gesetz vom 10.8.1925, RGBl. 1925, 1. Teil, S. 254.

Preußen fühlte sich ob dieser Regelung unrechtmäßig benachteiligt. Nachdem sein Einspruch im Reichsrat nicht zum Ziele geführt hatte,¹⁾ erhob es Klage beim Staatsgerichtshof des Deutschen Reiches. Es berief sich darauf, daß die in Frage stehenden Vorschriften, die von der Änderung des Verteilungsschlüssels in der Biersteuergemeinschaft betroffen waren, ihrer Entstehungsgeschichte entsprechend unter Verfassungsschutz stünden und ihre Änderung eine verfassungsändernde Mehrheit im Reichstag erfordere. Bei den Änderungen der ursprünglichen Höchstsätze in den Jahren 1923²⁾ und 1925³⁾ habe es sich nur um die Neufestsetzung des Wertes gehandelt, den die ursprünglichen Papiermarkbeträge hatten. Seit 1925 habe sich aber die Währung nicht mehr geändert, es handle sich also jetzt um eine Erhöhung der Entschädigung und damit um eine Änderung der Eintrittsgesetze im Sinne des § 6.⁴⁾ Der Zwischenentscheid des Staatsgerichtshofs vom 17. November 1928⁵⁾ lautete dahingehend, daß das Gesetz vom 9.4.1927 ungültig sei, die darin getroffene Regelung aber bis zum Inkrafttreten eines neuen Gesetzes als verbindlich anzusehen sei.

Bayerns Einstellung Preußen gegenüber gestaltete sich dadurch keineswegs freundlicher. Held hatte gegen die speziellen Reichshilfen für Preußen nichts einzuwenden gehabt.⁶⁾ Und nun machte Preußen Bayern Schwierigkeiten in

1) RRV vom 7.4.1927.

2) 19.7.1923, RGBL. 1923, 1. Teil, S. 563.

3) 10.8.1925, RGBL. 1925, 1. Teil, S. 254.

4) Mitteilung des stellvertretenden Bevollmächtigten beim Reichsrat, Staatsrat Dr. v. Wolf, vom 8.4.1927, B StA (Abtl. I), MF 8319.

5) StGH 4/21.

6) 65 Mill. für Forderungen gegen das Reich aus dem Friedensvertrag, RTV vom 1.4.1927; Reichsmittel zur Sicherung der Grenzen und für das Siedlungswesen.

einer Angelegenheit, in der nach Helds Auffassung Billigkeit auf Bayerns Seite war, da Bayern durch die Neuregelung nur einen Teil dessen zurückvergütet werden sollte, was aus der Biersteuer in Bayern selbst aufkam.¹⁾ Die einzige Erklärung, die Schäffer für ein solches Verhalten fand, war das Bestreben Preußens, "das letzte Land in Deutschland zu sein, das noch einigermaßen finanziell lebensfähig dasteht, damit in der letzten Stunde die Identität zwischen Preußen und dem Reiche dann gegeben ist."²⁾

Ein noch weitgehendes Zugeständnis gegenüber Bayern seitens des Reichsfinanzministers datierte aus dem gleichen Jahr. Auch hier handelte es sich nicht um ein selbstloses Entgegenkommen, sondern um ein Junktim, diesmal mit der Besoldungsvorlage der Reichsregierung. Um Bayerns Zustimmung zu erlangen und ihm überhaupt die Basis zu verschaffen, die Politik der Reichsregierung mitzumachen, erklärte sich Köhler am 9. Dezember 1927 in einem geheimen Abkommen bereit, Bayern über die Abfindungsforderung hinsichtlich der Finanzverwaltung und der Post die nötigen Gelder zu verschaffen.

Bayerns erste Vorschläge hatten sich auf ein Zuschlagsrecht zur Einkommen- und Körperschaftssteuer bezogen, während sich der Reichsfinanzminister eher über die Post- und Eisenbahnabfindungsfrage verständigen wollte.³⁾ Als nächstes wurde von Bayern die Pfalz-Entschädigung, die sich aus Steuerausfällen, Forstschäden und staatlichen Mehraufwendungen für Wirtschaft und kulturelle Belange zusammensetzte, als geeigneter Weg vorgeschlagen, der "dem Reiche die Mithilfe bei der Finanzierung der Beamtenbesoldung in Bayern ermöglichen würde, ohne daß sich gleichzeitige Konsequenzen für jene Länder ergeben würden, die einer

1) VBL, Sten.Ber., Bd. 5 vom 2.6.1927.

2) VBL, Sten.Ber., Bd. 1 vom 27.11.1928.

3) Fernmündliche Mitteilung des Gesandten Dr. v. Preger vom 23.6.1927, B StA (Abt. I), MF 66957.

solchen Mithilfe nicht bedürfen"¹⁾. Köhler hielt den Vorschlag jedoch nicht für geeignet. Preußen könnte möglicherweise ähnliche Ansprüche geltend machen und außerdem wäre Bayern mit einer einmaligen Abfindung auch nicht gedient gewesen.²⁾

Mit den Ländern war Anfang des Jahres eine Vereinbarung getroffen worden über eine Entschädigung von jährlich 2 1/4 % des Wertes³⁾ der Grundstücke, Gebiete und des Inventars, die der Reichsfinanzverwaltung zur Nutzung überlassen worden waren. Der Wert der bayerischen Grundstücke war vom Reichsfinanzministerium auf 49,9 Mill. RM geschätzt worden. Der Schätzwert sollte nun aber auf etwa 100 Mill. heraufgesetzt werden. Insgesamt kam der Reichsfinanzminister bei dieser Rechnung auf 22,5 Mill. RM: 18 Mill. rückständige Zinszahlung, 3,5 Mill. Mietrückstände für Steuergebäude und 1 Mill. für Inventar (einmalig). Bayern sollte außerdem einen Kassenkredit erhalten, als Vorauszahlung einer später endgültig festzusetzenden Postabfindung⁴⁾. In einem Brief Leichts an Schmelzle vom 27. Oktober 1927⁵⁾ heißt es dazu: "Dr. Köhler wünscht, daß Du noch den einen oder anderen Weg angibst, auf dem ... noch etwas hinzugegeben werden könnte."

Als Gegenleistung für dieses Entgegenkommen erklärte sich Bayern einverstanden, der Neuregelung der Beamten-

-
- 1) Schreiben des bayerischen Finanzministers Dr. Schmelzle an den Reichsfinanzminister vom 15.7.1927, B StA (Abt. I), MF 66957.
 - 2) Schreiben Leichts an Schmelzle vom 24.10.1927, B StA (Abt. I), MF 67375.
 - 3) Bayern, Württemberg und Hessen waren mit ihrer Forderung von 3 % nicht durchgedrungen. Niederschrift über die Besprechung am 23.7.1927, B StA (Abt. I), MF 67375.
 - 4) Dieser Teil des Abkommens kam nicht zur Ausführung. Siehe dazu Rede Schmelzles, VBL, Sten.Ber., Bd. 4 vom 20.8.1930, Schäffer, VBL, Sten.Ber., Bd 1 vom 27.11.1928.
 - 5) B StA (Abt. I) MF 67375.

besoldung keine Schwierigkeiten zu bereiten und in eine Vereinfachung der Reichsfinanzverwaltung innerhalb Bayerns einzuwilligen. Die Einlösung dieses letzteren Versprechens sollte der bayerischen Regierung noch viele Unannehmlichkeiten bereiten. Es bedeutete erstens seine Zustimmung zur Aufhebung von 40 Finanzämtern. Ursprünglich waren vom Reich 80 Finanzämter zur Aufhebung vorgeschlagen worden; von Bayern war zu Anfang verlangt worden, daß die Aufhebung nur nach einem einheitlichen Plan und gleichzeitig mit der Neuordnung der bayerischen Finanzverwaltung vorgenommen werden dürfe. Diese Neuordnung - das war Punkt 2 des "Köhler-Wechsels" - ließ aber auf sich warten.

Im "Köhler-Wechsel" hatte Bayern die Verpflichtung zu der seit 1926 vom Reich geforderten Rückübernahme der artfremden Finanzverwaltungsgeschäfte, d.h. der Landesaufgaben auf dem Gebiete des Kassen- und Rechnungswesens übernommen,¹⁾ die das Reich außer in Bayern nur noch in Hessen mitbesorgte.²⁾ Die Neuordnung der Landesfinanzverwaltung, wie sie 1921³⁾ und 1923⁴⁾ geplant war, hatte auch noch die Rücknahme der mit Steuern in Verbindung stehenden Geschäfte vorgesehen. Sie scheiterte damals aber am Unverständnis des Landtags und wurde von der Regierung dann auch mit Rücksicht auf die Forderungen bezüglich der Finanzhoheit in der ersten bayerischen Regierungsdenkschrift nicht mehr weiter verfolgt.⁵⁾ Diese Rückübernahme wurde von beiden

1) Schreiben des Reichsfinanzministers an das Bayerische Staatsministerium der Finanzen, gez. Dr. Köhler, vom 8.11.1927, B StA (Abt. I) MF 67375.

2) Siehe Niederschrift über die Referentenbesprechung zur Frage der Neuordnung des bayerischen Kassen- und Rechnungswesens im Sitzungssaale des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen am 23., 24. und 25.11.1926, B StA (Abt. I), MF 67375.

3) Beilage 1038, VBL, Sten.Ber., Bd. 4 vom 1.3.1921.

4) Beilage 3623, VBL, Sten.Ber., Bd. 8 vom 5.7.1923.

5) Schreiben an das Hessische Ministerium der Finanzen vom 29.10.1924, B StA (Abt. I), MF 67375.

Vertragspartnern als notwendig angesehen, von Reichs wegen auf Grund der Überlastung der Finanzämter¹⁾ und von bayerischer Seite wegen der dadurch verursachten Rückstände in der Besorgung der Landesgeschäfte.²⁾ Bayern sah sich damit aber vor die Notwendigkeit gestellt, den gesamten Behördenapparat für das staatliche Kassen- und Rechnungswesen neu aufzubauen, da er 1919 fast vollständig an das Reich abgetreten worden war.³⁾ Mit Rücksicht auf die Bayern dadurch entstandenen Kosten, die auf 6 Mill. geschätzt wurden, schien es Bayern durchaus gerechtfertigt, eine entsprechend hohe Entschädigungssumme vom Reich zu verlangen. Dem Reich war 1919 eine wohleingerichtete Steuerverwaltung samt Gebäuden und Inventar von Bayern überlassen worden, so daß im Vergleich zum Beispiel zu Preußen in Bayern keine kostspieligen Neubauten errichtet werden mußten. Von einer Reichshilfe für Bayern, die ihm die Durchführung der Besoldungsreform ermöglichen würde, konnte nach Schmelzle's Ansicht nur die Rede sein, wenn diese Überlegungen bei der Festsetzung der Entschädigungssumme gebührende Berücksichtigung fänden.⁴⁾

Das Reich zahlte und führte auch die Zusammenlegung seiner Finanzämter durch. Die schon allein durch die Zentralisation der Ämter nun erst recht notwendig werdende Neuordnung der bayerischen Finanzverwaltung, die nun in den leerstehenden Räumen auch ohne weiteres hätte untergebracht werden können, wurde aber nicht in Angriff genommen.

-
- 1) Eindrucksvoll die Ausführungen bei Jessen, A., Saldo, S. 44 Anm. 2.
 - 2) Unhaltbare Zustände in der bayerischen Finanzverwaltung, in: Donau-Zeitung, Nr. 215 vom 18./19.9.1926. Siehe dazu auch Heuß, Theodor, Die alte und die neue Reichsverfassung in ihrer wirtschaftlichen Tragweite, in: Wirtschaft und Technik, Bd. I, Stuttgart 1921, S. 50.
 - 3) Übernahme der bayerischen Finanzverwaltung auf Grund des Weimarer Abkommens vom 14.8.1919.
 - 4) Schreiben an Köhler vom 15.7.1927, B StA (Abt. I) MF 66957.

Bayern wollte sich die Übernahme erneut bezahlen lassen. Siehe dazu Brief Schäffers an Ministerialdirektor Dr. Hammer vom 26. August 1932¹⁾: "Ich könnte mich zu einem Entgegenkommen in der Bemessung der Eisenbahnabfindung verstehen, wenn das Reich in der Frage der Entschädigung Bayerns für die Übernahme der artfremden Aufgaben seinerseits Entgegenkommen zeigen wollte. Ich denke dabei nicht an die Gewährung eines Kassenkredits, dem ein gewisser Beigeschmack anhaften würde, sondern an die Bewilligung laufender Zuschüsse." Bayern berief sich dabei auf ein Versprechen Erzbergers, die bayerischen Aufgaben kostenlos für Bayern zu erledigen,²⁾ und daß der "Köhler-Wechsel" nicht mehr als eine allgemeine Verpflichtung zur Übernahme darstelle, die Bayern auch zu erfüllen gewillt sei, wenn ihm das Reich nur finanziell unter die Arme greife³⁾. Darunter war zu verstehen, daß das Reich sich verpflichten sollte, für die ersten 10 bis 25 Jahre die Kosten zu übernehmen und einen Vorschuß zu leisten. Jedoch die Verhandlungen, die mit dem Reichsfinanzministerium nach dem Rücktritt des Kabinetts v. Schleicher gepflogen wurden, waren für die bayerischen Pläne nicht gerade ermutigend, und fanden unter der Ära Held auch keinen Abschluß mehr⁴⁾.

Wie Bayern suchte nun aber auch das Reich wieder von seinen Verpflichtungen aus dem "Köhler-Wechsel", der in den Akten nirgends schriftlich fixiert worden war, loszukommen. Es machte sich daran, die Einwertung der bayerischen

1) B StA (Abt. I), MF 67376.

2) Schreiben Hammers an Schäffer vom 27.10.1932, B StA (Abt. I) MF 67376.

3) Schreiben Schäffers an Hammer vom 10.9.1932, B StA (Abt. I) MF 67376.

4) Schreiben Hammers an Ministerpräsident Siebert vom 2.5.1932, B StA (Abt. I), MF 67376.

Gebäude nun nachträglich durchzuführen, um sie dann der Entschädigung zugrunde zu legen. Das würde für Bayern die Gefahr einer Minderung der Entschädigung auf die Hälfte und "vielleicht auf Grund der Überzahlungen in der Vergangenheit eine gänzliche Einstellung" bedeuten.¹⁾ Schäffers Taktik bestand nun darin, die Einwertung hinauszuzögern. Für den Fall des Zustandekommens wollte er sich auf den Standpunkt stellen, daß die auf Grund des "Köhler-Wechsels" zu leistende Entschädigung neben der neu zu vereinbarenden Entschädigung unverändert fortzulaufen habe.²⁾

Besonders war es wieder Preußen, das sich dagegen sträubte, daß Bayern etwas bekomme, während es selbst diese Geschäfte in eigener Verwaltung auf eigene Kosten führte.³⁾ Auch anderen Ländern mochte es nur als recht und billig erscheinen, Ersatz dafür zu verlangen, daß sie ihre Landesaufgaben durch eigene Behörden erledigen ließen.⁴⁾ Im Grund war es ein unmöglicher Zustand, in den die bayerische Regierung durch ihre finanziellen Schwierigkeiten geraten war. Das anspruchsvolle Wort von der Landeshoheit wurde zu einem leeren Gerede degradiert, wenn man erst durch Zwang und gegen Bezahlung sich zur Erledigung der eigenen Staatsaufgaben bequemen wollte.

1) Schreiben Schäffers an Hammer vom 10.9.1932, B StA (Abt. I), MF 67376.

2) Ebd.

3) Jessen, A., Saldo, S. 41 ff.

4) Siehe Entwurf über die Überlassung der landeseigenen Finanz- und Zollgebäude an die Reichsfinanzverwaltung vom 12.4.1927, S. 13, B StA (Abt. I), MF 67375.

Trotz des guten Willens der Reichsregierung auf die bayerischen Finanznöte einzugehen, blieb die Sonderhilfe des Reiches für Bayern hinter den Erwartungen zurück. Für Bayern war es trotzdem kein schlechtes Geschäft. Ohne wesentliche Zugeständnisse, die es zur Aufgabe irgendwelcher verfassungsrechtlichen oder vertraglichen Rechte verpflichtet hätte, erhandelte es weitgehende finanzielle Zuwendungen, deren es zur Aufrechterhaltung seines staatlichen Daseins und zur Unabhängigkeit vom Reich bedurfte.

Nicht als Sonderhilfen im eigentlichen Sinn waren jene Mittel zu verstehen, die Bayern über die West- und Osthilfe bekam. Bayerns Anspruch hierauf war durchaus berechtigt, wenn schon dies von Preußen in Zweifel gezogen wurde. Bereits 1925 erhielt Bayern 50.000 RM für seine Ostgrenze aus dem Deutschtum-Fond.¹⁾ 1927 waren es 4 Mill., 1928 1 Mill., 1930 1 Mill. plus 3 Mill. als Beteiligung des Reiches an der Entschuldungsaktion für die Landwirtschaft in der Ostmark. Eine Saargrenzhilfe wurde 1929/30 und eine Westhilfe in Höhe von 2,835.000 an Bayern 1931 ausgezahlt.²⁾

Von weitaus größerer Bedeutung waren jene Reichsmaßnahmen, die alle Länder gleichmäßig betrafen, und die im jeweiligen Finanzausgleich ausgehandelt wurden.

Der Finanzausgleich stand im Mittelpunkt der Beziehungen des Reiches zu den Ländern. Es handelte sich dabei nicht nur um die Frage der Steuerverteilung, sondern ebenso um die Frage der Zuständigkeitsverteilung.³⁾ Der Aufgaben-

1) Niederschrift über die Referentenbesprechung vom 11.2.1926 im Staatsministerium des Innern betr. Maßnahmen an der bayerischen Ostgrenze, B StA (Abt. I), MInn 71787.

2) VBL, Sten.Ber., Bd. 6 vom 7.4.1932.

3) RGBl. 1925, 1. Teil, S. 254

teilung und dem Lastenausgleich wurde allerdings nur untergeordnete Bedeutung zugemessen.¹⁾ Nach den Worten von Dr. Hilferding wurde "im Finanzausgleich in letzter Instanz über das Verhältnis zwischen Reich und Ländern entschieden; die Gestaltung des Finanzausgleichs öffnete oder versperrte den Weg zum Einheitsstaat"²⁾.

Der Finanzausgleich aus dem Jahre 1925, gleich zu Beginn der Ära Held, sollte vorbildlich werden für alle nachfolgenden Regelungen bis zum Jahre 1932. Dieses heißumstrittene Gesetz vom 10. August 1925³⁾, das ursprünglich als endgültige Regelung des Finanzausgleichs konzipiert worden war,⁴⁾ infolge der aufeinanderprallenden Meinungen aber zeitlich begrenzt werden mußte und erst nach langwierigen Verhandlungen verspätet und gegen den Widerspruch Bayerns zustande kam,⁵⁾ brachte eine Kürzung der Anteile der Länder an der Einkommen- und Körperschaftsteuer um 15 %. Damit war die Regelung von 1924⁶⁾ wieder rückgängig gemacht, die die Anteile der Länder auf 90 % festgelegt hatte. Auf Grund der günstigen wirtschaftlichen Entwicklung war die finanzielle Lage beim Reich wie auch bei den Ländern und Gemeinden optimistisch zu beurteilen,⁷⁾ so daß das Reich in Anbetracht der nun festgestellten Verpflichtungen aus dem Dawes-Plan eine Restriktion

1) Jessen, A., Finanzausgleich, S. 600.

2) VBL, Sten. Ber., Bd. 6 vom 31.5.1927. Siehe dazu auch Pfeiffer, Hans, Volk und Staat, in: Das Neue Reich, 9. Jg., Nr. 45, Wien 1927, S. 918. Nahm, P., Die Krise des deutschen Föderalismus, S. 307.

3) RGBl. 1925, 1. Teil, S. 254.

4) Thierauf, H., Finanzausgleich, S. 139.

5) RRV vom 8.8.1925.

6) RGBl. 1924, 1. Teil, S. 74.

7) RTV vom 7.8.1925.

der Länder für vertretbar und nötig hielt. Um den Widerstand der Länder zu brechen, wurde ihnen eine Garantie für einen jährlichen Steueranteil in Höhe von 2,5 Mill. aus dem Aufkommen an der Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuer und eine zusätzliche Garantie in Höhe von 1,5 Mill. an der Umsatzsteuer zugestanden. Bei letzterer wurde der Länderanteil von 20 % auf 35 % bzw. 30 % (vom 1. April 1926 ab) erhöht.¹⁾ Die Forderungen auf ein Zuschlagsrecht zur Einkommensteuer,²⁾ die zwar grundsätzlich anerkannt wurde und die auch im Schliebenschen Entwurf enthalten war, verwies das Reich vorerst einmal bis auf das nächste Jahr.

Bayern hatte entschlossen Widerstand geleistet. Held warnte auf das eindringlichste vor den Gefahren für das Eigenleben der Länder. Im Landtag wurde eine entsprechende Entschließung angenommen.³⁾ Ritter v. Preger hatte in den Beratungen die bayerischen Forderungen nach Trennung der Steuerquellen in Erinnerung gebracht.⁴⁾ Das hieß, den Ländern sollte die Einkommen- und Körperschaftssteuer ausschließlich zustehen. Weder die Reichsregierung noch die Parteien waren zu derartigen Zugeständnissen bereit.⁵⁾ Aber auch von Bayern konnte nicht erwartet werden, daß es willens sein würde, das bereits Erreichte wieder preiszugeben. Wie Held sehr deutlich zu verstehen gab, war mit den Steuergarantien den Ländern kaum genützt. Sie

1) § 4 Abs. 2. Von verhältnismäßig geringfügiger Bedeutung für die Länderhaushalte waren die Kraftfahrzeugsteuer, die Rennwettsteuer und die Grunderwerbssteuer, die auch zu den Überweisungssteuern zählten, von deren Ertrag das Reich sich jedoch nur 4 % zur Deckung seiner Verwaltungskosten zurückbehält.

2) die von Bayern seit 1919 erhoben wurde. Thierauf, H., Finanzausgleich, S. 55.

3) VBL, Sten. Ber., Bd. 3 vom 14.7.1925.

4) RTV vom 5.8.1925.

5) Trotz ihrer Vorbehalte stimmte auch die BVP für die Vorlage. RTV vom 7.8.1925.

konnten nur eine vorübergehende Stabilisierung der Haushalte bedeuten. Nach einer Übergangszeit von 1 1/2 Jahren hätten sich die nachteiligen Folgen dieser Verweisung auf die als Abbausteuern betrachtete Umsatzsteuer in ihrer ganzen Tragweite in den Länderfinanzen bemerkbar gemacht. Die rückläufigen Einnahmen hätten damit ihr Spiegelbild in den erhöhten Ausgaben gefunden durch die im gleichen Jahr beschlossene Besoldungsreform. Zeitlich begrenzte Maßnahmen hätten nur vorübergehend einen Ausgleich gegenüber dauernden und schwerwiegenden Belastungen geschaffen. Es erwies sich jedoch als notwendig, die Garantievereinbarungen beizubehalten, wenn auch mit Einschränkungen. Im Finanzausgleich von 1927 fiel die gesonderte Umsatzsteuergarantie weg, um die die Länder 1925 so erbittert gerungen hatten. Die Gesamtgarantie aus den Aufkommen der Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuer, die voraussichtlich nicht wirksam werden dürfte,¹⁾ wurde dagegen auf 2,6 Mill. erhöht.²⁾ Diese neue Form der Garantie nahm den Ländern die Möglichkeit, aus dem Mehreinkommen einer entwicklungsfähigen Steuer zu profitieren - eine Überlegung, die aber durch die wirtschaftliche Entwicklung sowieso überholt wurde. Bayerns Interessen wurden gewahrt durch die Bestimmung, daß 450 Mill. nach dem Verteilungsschlüssel für die Umsatzsteuer verteilt werden sollten. Für Bayern war dies besonders wichtig, weil das bedeutete, daß die Verteilung von 2/3 nach Bevölkerungszahl und nur 1/3 nach Aufkommen vorgenommen wurde. 1929³⁾ fielen die ineffektiv gebliebenen Garantien weg.

1) Siehe Begründung zum Gesetzentwurf. Sten.Ber. Bd. 6 vom 31.5.1927, und Rede Schäffers, VBL.

2) Gesetz zur Übergangsregelung des Finanzausgleichs vom 9.4.1927, RGBL. 1927, 1. Teil, S. 91.

3) Gesetz über die Feststellung des deutschen Reichshaushaltsplanes für das Rechnungsjahr 1929 vom 29.6.1929 RGBL. 1929 1. Teil, S. 443.

Jede Neuregelung des Finanzausgleichs hatte den Ländern eine finanzielle Verschlechterung eingebracht. Bayerns Opposition gegen den Finanzausgleich 1925, 1927 und 1929, 1930 zeitigte wenig Erfolg. 1926 sah sich Held veranlaßt, persönlich in die Verhandlungen einzugreifen, denen er entsprechenden, obwohl auch wieder vergeblichen, Nachdruck verlieh durch Androhung seines Rücktritts.¹⁾ Selbst das Rückgreifen auf die Garantie des § 46 des Gesetzes über die Reichsfinanzverwaltung vom 10.9.1919 fruchtete nichts. Darin war den Ländern das Aufkommen des Jahres 1919 an den durch die Reichseinkommensteuer ersetzten Landesabgaben, zuzüglich einer Steigerung von jährlich 6 % gewährleistet worden.²⁾ Konnte Bayern in der gemeinschaftlichen Opposition mit anderen Ländern auch nichts erreichen, so beschleunigte sein hartnäckiger Widerstand aber sicher das Zustandekommen jener Sonderabkommen aus dem Jahre 1927.

Während der Wirtschaftskrise befand sich das Reich selbst in der größten Finanznot. Es sah sich weder in der Lage, noch war es gewillt, den Ländern eine dauernde Unterstützung zukommen zu lassen. Mit Mühe und Not gelang es ihm durch mehrere Notverordnungen seine eigenen Finanzen leidlich in Ordnung zu bringen.³⁾ Eine Sanierung der Länder ging über seine Kräfte. Statt der leidigen Ausgleichsverhandlungen rückten nun die Notverordnungen an ihren Platz. Damit wurde der Einfluß der Länder auf die Gestaltung und Sicherung ihres finanziellen Bedarfs weiter beschnitten.

1) Thierauf, H., Finanzausgleich, S. 150.

2) VBL, Sten. Ber., Bd. 6 vom 9.11.1926.

3) Notverordnung vom 1.12.1930 und vom 5.6.1931.

In der Tat wurden die Länder durch das Reich erst recht geschwächt, und zwar durch Kürzungen ihrer Zuweisungen aus der Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuer.¹⁾ Das Reich kürzte zwar nicht die festgelegten Anteilsätze der Länder, behielt aber einen ihm gutdünkenden Anteil ein. 1929 waren es 120 Mill., 1930/31 100 Mill.²⁾ Auf dem Wege der Gesetzgebung ging das Reich daran, über die durch den Finanzausgleich festgelegte Veränderung hinaus eine Verschiebung des Finanzausgleichs zu ungunsten der Länder vorzunehmen. Die Einnahmen aus den Einkommensteuerzuschlägen³⁾ - Zuschläge für die Einkommen von mehr als 8.000 RM, Zuschläge zur Einkommensteuer der Ledigen - aus der Krisensteuer und aus dem Wegfall der Lohnsteuerrückerstattung, nahm es ausschließlich für sich in Anspruch, so daß die Länder nicht einmal 75 % des Gesamtaufkommens an Einkommensteuer erhielten.⁴⁾ Schon ohne das Zutun der Reichsregierung gingen die Reichssteuerüberweisungen in diesen Jahren beträchtlich zurück. Von 1929 bis 1931 waren es bei der Einkommensteuer 40 %, bei der Körperschaftsteuer 55 %, da die Reineinnahmen des Reiches aus den Steuern, an denen die Länder beteiligt waren, sich verminderten. Indessen stiegen die Einnahmen aus den Steuern, die allein dem Reich vorbehalten waren, im Gesamtergebnis an.⁵⁾

-
- 1) § 8 des Gesetzes über die Feststellung des Reichshaushaltplans für das Rechnungsjahr 1929 vom 29.6.1929, RGBL. 1929, 1. Teil, S. 443; und § 8 des Reichshaushaltgesetzes für das Jahr 1931, RGBL. 1931, 1. Teil, S. 92. Diese Härten wurden durch teilweisen Ausgleich wieder etwas gemildert.
 - 2) Jessen, Arnd, Der deutsche Finanzausgleich in Theorie und Praxis, in: Vierteljahresschrift für Steuer- und Finanzrecht, 6. Jg. 1936, S. 672/673.
 - 3) Notverordnung vom 26.7.1930, RGBL. 1930, 1. Teil, S. 311.
 - 4) Schreiben des Staatsministeriums der Finanzen an den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich betr. Eisenbahnabfindung vom 22.12.1932, gez. Schäffer, B StA (Abt. I), MW 8894.
 - 5) VBL, Sten.Ber., Bd. 6 vom 12.2.1932.

Bei den Steuersenkungs- und Steuerbefreiungsaktionen der Reichsregierung fand sich Bayern auf der Oppositionsseite ein. Wie schon gegen das Hilferding-Programm, bezog Held auch gegen die Brüning'sche Steueraktion Stellung, weil er nirgends eine Möglichkeit zum Ausgleich des Ausfalls sah.¹⁾ Unerträglich fand er es unter diesen Umständen, daß die Steuersenkungen in den Notverordnungen fast ausschließlich auf Kosten der Länder und Gemeinden vorgenommen wurden.²⁾ Held warf dem Reich eine Ausbeutung der Notlage der Länder vor, als deren Urheber er es gleichermaßen verdächtigte.³⁾

Einzig bei der Biersteuer trat Held für Ermäßigungen ein. Das Bier wurde in Bayern als wichtiges Nahrungsmittel für die Allgemeinheit angesehen. Eine höhere Besteuerung wäre sozial nicht vertretbar gewesen und hätte bei der Armut der Bevölkerung zu Verbrauchseinschränkungen und zu Schädigungen eines bedeutenden Wirtschaftszweiges geführt. Selbst die Aussicht auf eine Änderung des Verteilungsschlüssels vermochte Bayern nicht umzustimmen. Auf Grund der bayerischen Opposition sah sich die Reichsregierung im Frühjahr 1930 gezwungen, die von ihr geplante 100 %ige Erhöhung der Steuersätze⁴⁾ um rund 40 % zu senken.⁵⁾ Auch diese verbliebenen 60 % kamen zwei Jahre später wieder in Wegfall, da sich - wie Bayern immer wieder behauptet hatte - die erwarteten Steuereingänge in der Tat nicht realisiert hatten.⁶⁾

1) Schreiben Helds an den Reichskanzler vom 28.9.1931, Geh. StA Mchn, MA 103287.

2) VBL, Sten.Ber., Bd. 6, vom 12.2.1932.

3) Führte vielleicht gar die neue Finanzordnung zusammen mit der Depression zu der finanziellen Katastrophe bei den Ländern?, MRP vom 7.7.1931.

4) Bayern wäre damit mit 78 Mill. belastet gewesen. Bayerische Politik, in: Mitteilungen für die Vertrauensleute der Bayerischen Volkspartei, Nr. 8, 7. Jg. München 1930, S. 129.

5) RGBl. 1930, 1. Teil, S. 136.

6) Notverordnung vom 19.3.1932, RGBl. 1932, 1. Teil, S. 135.

Vorstellungen bei der Reichsregierung löste die fortschreitende reichsrechtliche Befreiung von der Gebühren- und Stempelsteuer aus, die bei den Ländern einen erhöhten Verwaltungsaufwand zur Folge hatten.¹⁾

Speziell eine Beeinträchtigung der steuerschwachen Länder, also Bayerns, bedeutete neben der Herabsatzung des nach dem Umsatzsteuerschlüssel zu verteilenden Teilbetrags des Aufkommens an der Einkommen- und Körperschaftssteuer die Änderung des § 35 FAG²⁾ durch die Notverordnung vom 1.12.1930,³⁾ wie auch die Änderung des Verteilungsschlüssels für die Kraftfahrzeugsteuer.⁴⁾

Neue Einnahmequellen für die Länder zu eröffnen und ihnen eine Beteiligung an den neu eingeführten Sondersteuern zu gewähren, in dem Umfang wie Held es forderte,⁵⁾ wurde vom Reichsfinanzminister abgelehnt.⁶⁾ Die Notverordnung vom 5. Juni 1931 beanspruchte z.B. die Krisensteuer ausschließlich für das Reich. Auf der gleichen Linie lag das Vorgehen des Reiches, als es durch die Notverordnung vom 6. Oktober 1931 die Geldentwertungsabgaben um 20 % senkte und den Ländern noch dazu eine Abführung an das Reich zur Auflage machte. Lediglich aus dem für die Förderung des Wohnungsbaus bestimmten Anteil wurde es den Ländern freigestellt, ihren allgemeinen Finanzbedarf zu decken.⁷⁾

-
- 1) Schreiben des Staatsministeriums der Finanzen an das Staatsministerium des Äußeren vom 12.5.1931, B StA (Abt. I), MF 66813.
 - 2) der bereits in der Übergangsregelung des Finanzausgleichs einer Revision unterzogen worden war, wobei festgelegt worden war, daß der auszahlende Betrag die Höchstgrenze von 1/3 der Anteile der Länder nicht übersteigen dürfe.
 - 3) 5. Teil, Art. 3, Nr. 9.
 - 4) Notverordnung vom 1.12.1930, 5. Teil, Art. 3.
 - 5) Sitzung der Vereinigten Ausschüsse des Reichsrats vom 13.8.1931.
 - 6) MRP vom 24.8.1931.
 - 7) Notverordnung vom 6.10.1931, RGBl. 1931, 1. Teil, S. 537.

Zusätzliche Mittel erhielten die Länder 1930 durch Überweisungen aus der wieder eingeführten Mineralwassersteuer,¹⁾ der erhöhten Biersteuer und der weiter ausgebauten Mineralölzölle.²⁾ Ein größeres Entgegenkommen kennzeichnete die Notverordnung vom 8. Dezember 1931,³⁾ die eine Änderung des Finanzausgleichs brachte, indem sie die Umsatzsteueranteile der Länder erhöhte. Die Länder erhielten aber dadurch kaum mehr als die Sicherung des status quo, denn die Mehrüberweisungen wurden durch Mindereinnahmen, ungeachtet der Kapitalfluchtsteuer, wieder ausgeglichen.⁴⁾

Hilfe dieser Art war außerdem in Bayern suspekt. In erster Linie mittels der Notverordnung wurde nämlich in diesen Jahren das Bestreben fortgesetzt, das sich auch in der Gestaltung des neuen Finanzausgleichs aus dem Jahre 1932 zu erkennen gab, und das in der Abdrängung der Länder auf die weniger entwicklungsfähigen Steuern bestand. Als Ersatz war das Aufkommen aus der Belastung von Bier, das ihnen zu einem Sechstel überlassen wurde,⁵⁾ gedacht. Trotz ständiger Steigerung der Steuersätze erhöhte sich ihre Ergiebigkeit kaum.⁶⁾ So kam es, daß der Anteil der Länder am Ertrag der Reichsüberweisungssteuern ständig zurückging: 1932 betrug er nur noch 53 %, während er noch 1931 61,34 % betragen hatte.⁷⁾

Die Länder wurden dadurch angehalten, ihre eigenen Steuern auf das schärfste anzuspannen. Vormalis waren es in erster Linie die Realsteuern, die für diesen Zweck in Frage kamen. Ihre unsoziale und ungerechte Wirkung und die Beeinträchtigung der Wirtschaft, die dadurch zu erwarten war, konnte

1) 1/3 sollte nach dem Aufkommen, 2/3 nach der Bevölkerungszahl verteilt werden.

2) Notverordnung vom 1.12.1930.

3) RGBL. 1931, 1. Teil, S. 699.

4) VBL, Sten.Ber., Bd. 6 vom 29.1.1932.

5) NOT vom 1.12.1930.

6) VBL, Sten.Ber., Bd. 6 vom 12.2.1932.

7) Schreiben des Staatsministeriums der Finanzen an den Staatsgerichtshof, B StA (Abt. I), MW 8894.

die Länder von diesem Schritt nicht zurückhalten. Nun sollte das Reich aber daran, auch hier die Bewegungsfreiheit der Länder einzukengen. Schon der Finanzausgleich aus dem Jahre 1927 hatte die Bestimmung enthalten, die Mehrüberweisung zu einer Senkung der Realsteuern zu verwenden.¹⁾ Mit Rücksicht auf die ständige fortschreitende Verkürzung anderer Einnahmequellen - 1927 Wegnahme der Getränkesteuer - kam es aber im Widerspruch zu dieser Auflage zu einer weiteren Hebung der Steuersätze. In Bayern erreichte die Hinaufsetzung der Zuschläge zu den Realsteuern 490 %.²⁾ Die Steuerreserven, die bislang in den verhältnismäßig niederen Realsteuersätzen enthalten waren,³⁾ kamen nun zum Abbau.

In scharfem Kontrast zu der zögernd gegebenen Reichshilfe für die Länder stand die Unterstützung, die den Gemeinden zuteil wurde. Die Reichsregierung erschloß ihnen in Gestalt der Bürgersteuer und der Getränkesteuer neue Einnahmequellen.⁴⁾ Heide beklagte sich Brüning gegenüber, daß die Politik der Reichsregierung ganz den Anschein erwecke, als ob das Reich nur an sich und die Gemeinden dächte.⁵⁾ Die Gemeinden waren in erster Linie die Nutznießer aus den Notverordnungen auf dem Gebiet der Wirtschaft und der Finanzen. Die Notverordnung vom 1. Dezember 1930 zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen⁶⁾ verpflichtete die Länder, das Aufkommen an der Mineralwassersteuer an die Gemeinden weiterzugeben. Auch die Notverordnung vom 5. Juni 1931 zeigte eine Bevorzugung der Gemeinden auf Kosten der Länder - Zuteilung von 60 Mill. aus den Überweisungssteuern - ebenso wie die Umschuldungsaktion der Notverordnung vom 6. Oktober 1931, die den Ländern für die Gemeinden eine Bürgschaft und eine Haftung aufbürdete und Abstriche aus ihrem Steuereinkommen zugunsten der Gemeinden vornahm. Ebenfalls durch die Notverordnung vom 6.10.1931 wurden den Gemeinden langfristige Kredite in Höhe von 90 Mill. gewährt und eine Bereitstellung von weiteren 80 Mill. für besondere Notfälle. 1932 waren während des 1. Vierteljahres 75 Mill. vorgesehen.⁷⁾

1) § 4.

2) MRP vom 13.7.1927.

3) Jessen, A., Saldo, S. 19.

4) Notverordnung vom 26.7.1930.

5) Sitzung der Vereinigten Ausschüsse des Reichsrats vom 13.8.1931, Geh. StA Mohn, MA 103301.

6) 5. Teil, Art. 5, Abs. 2.

7) VBL, Sten.Ber., Bd. 6 vom 7.4.1932.

Die Reichshilfe kam unmittelbar den bedürftigen Gemeinden zugute, nachdem in Berlin die Bedürftigkeit individuell geprüft worden war.¹⁾ Dieses Vorgehen war nicht im Sinne der bayerischen Vorstellungen. Natürlich wünschte Held eine Unterstützung der Gemeinden durch das Reich, die er auch immer als ungenügend rügte, seitdem das Reich durch Abhängen der Arbeitslosenversicherung vom Reichshaushalt den Gemeinden dieses Problem aufgebürdet hatte.²⁾ Aber genauso entschieden wie in den früheren Denkschriften, insbesondere jener Abhandlungen über die Fondswirtschaft, forderte Held jetzt die Überweisung der gesamten ausgeworfenen Gelder direkt an die Länder, die für die Verteilung zuständig seien. Er vertrat die Ansicht, daß ein den Bedürfnissen entsprechender Finanzausgleich, Ansätze für dererlei Zwecke im Reichshaushalt hinfällig werden lasse. Auch würde die Bildung zentraler Geld- und Kreditinstitute, z.B. Deutsche Siedlungsbank, Rentenbank-Kreditanstalt, Kulturbank-Aktiengesellschaft, für Zwecke die mit der verfassungsmäßigen Abgrenzung der Zuständigkeiten an sich nicht in Einklang stünden, dadurch obsolet werden.³⁾

Es konnte Bayerns Aufgabe aber nicht allein sein, die Unterstützung des Reiches in die richtigen Bahnen zu lenken. Held unterschätzte keineswegs die politischen Gefahren für das Verhältnis der Gemeinden zum Staate, wenn die Gemeinden beim Reich, nicht aber beim Land finanzielle Unterstützung fänden. Held hielt deswegen eine Landeshilfe für die Gemeinden für unbedingt notwendig.⁴⁾ Bislang hatte Bayern die ihm gemachten Abzüge im Finanzausgleich an die Gemeinden weitergegeben. Diese schnitten im Vergleich zu anderen Ländern bei der Verteilung der Steuern verhältnis-

1) Schmidt, Denkschrift vom 19.8.1931, Geh. StA Mchn, MA 103301.

2) VBL, Sten.Ber., Bd. 6 vom 12.2.1932.

3) Schreiben des Staatsministeriums des Äußeren an das Staatsministerium des Innern vom 28.1.1931, Geh. StA Mchn, MA 103287.

4) MRP vom 22.8.1932.

mäßig gut ab.¹⁾ In Anlehnung an die neue Finanzregelung im Reich war den Gemeinden 1926 der Anteil an der Umsatzsteuer um 16 Mill. gekürzt und überdies eine Lastenverschiebung zu Ungunsten der Gemeinden vorgenommen worden.²⁾ Als Bayern 1927 70 Mill. mehr überwiesen bekam, um unter anderem eine Senkung der Realsteuern vornehmen zu können, wurde nichts an die Gemeinden weitergegeben, so daß es im Widerspruch dazu zu der bereits erwähnten weiteren Anspannung kam.³⁾

Eine solche Haltung war den mit Wohlfahrtslasten überbürdeten Gemeinden (im Jahr 120 Mill.) gegenüber nicht mehr möglich. Durch Gesetz vom 23. Dezember 1930 wurden 2 Mill. an den Ausgleichsstock der Gemeinden überwiesen, der 1928 mit einer Staatsbeteiligung von ebenfalls 2 Mill. gebildet worden war.⁴⁾ Hinzu kam eine Erhöhung der gemeindlichen Warenhaus- und Filialsteuer.⁵⁾ 1931 wurden 6 Mill. im ordentlichen Etat und 14 Mill. im außerordentlichen Etat für die Gemeinden bereitgestellt. Für 1932 stellte die Staatsregierung mit definitiver Verpflichtung weitere Mittel in Aussicht.⁶⁾

Der endgültige Finanzausgleich, von dem sich Bayern immer die Lösung seiner wirtschaftlichen Nöte erhofft hatte, stellte für das Reich und die Länder eine Art Damoklesschwert

-
- 1) Innerbayerische Finanzausgleich in: Der Deutsche Süden, vom 10.10.1927, S. 177. Schreiben des Staatsministeriums der Finanzen an den Bayerischen Städtebund vom 1.10.1924 betr. Fragen des Finanzausgleichs, B StA (Abt. I) Minn 74100.
 - 2) Aber keine Abwälzung der Schullasten wie in anderen Ländern, Gesetz über Vereinfachung der Staatsverwaltung und über Änderung des Finanzausgleichs zwischen Land und Gemeinden vom 9.7.1926. GVBl. 1926, S. 383.
 - 3) Die Nürnberger Wirtschaft und der bayerische Finanzausgleich, in: Fränkischer Kurier vom 5.8.1927.
 - 4) GVBl. 1928, S. 201.
 - 5) Beilage 1305, 3. Tagung, 1929/30.

dar. Zuerst für das Jahr 1925 vorgesehen, wo zusammen mit der Stabilisierung eine endgültige Feststellung der Reparationsverpflichtungen auf Grund des Dawes-Plans möglich sein sollte, dann für 1927, dann 1929 und zuletzt für das Jahr 1932, ergab sich doch nicht mehr als ein jährlich neu festzulegender Kompromiß. Von allen Beteiligten,¹⁾ insbesondere dem Reich, wurde er nicht ungern auf die lange Bank geschoben. Immer fehlte es an der nötigen Zeit, die Vorarbeiten und Unterlagen fertigzustellen. 1929 endlich als diese Voraussetzungen erfüllt werden konnten, verhinderte die hereinbrechende Wirtschaftskrise eine endgültige Festlegung. Das Widerstreben des Reiches, sich mit diesem Problem zu befassen, gab für Held ein billiges Mittel ab, die Reichsregierung unter Druck zu setzen. Eine Zurückhaltung mit Rücksicht auf die Reparationsverpflichtungen des Reiches hatte er sich vor 1931 nie aufgelegt.²⁾ Das war konsequent gedacht, denn die Reparationen und das Revisionsproblem wurden allzu gern mit dem Reich - Länder-Problem verknüpft und als Druckmittel für die innenpolitische Umorganisation - speziell der Lastenverteilung - benützt.³⁾ Um so größere Aufmerksamkeit mußte Bayern den Zwischenregelungen zuwenden, um den endgültigen Finanzausgleich nicht zu präjudizieren.

Helds Vorstellungen vom endgültigen Finanzausgleich beinhalteten eine grundsätzliche Änderung des ganzen Überweisungssystems, die Bayern eine gesündere finanzpolitische

1) Schreiben Helds an Brüning vom 13.10.1930, Geh. StA Mchn, MA 103300.

2) VBL, Sten.Ber., Bd. 5 vom 32.1.1931.

3) Begründung zum Entwurf des 2. Gesetzes zur Übergangsregelung des Finanzausgleichs zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Nr. 1916, 4. Wahlperiode 1928; Brüning, RRV vom 13.8.1931; VBL, Sten.Ber., Bd. 4 vom 5.2.1926, Schreiben Helds an Brüning vom 18.5.1931, Geh. StA Mchn, MA 103301.

Grundlage sichern würde. Er wollte sich nicht mit dem Versuch begnügen, die Steuerbeteiligung der Länder zu verbessern. Sein Anliegen war eine Stärkung der Finanzhoheit der Länder. Als Vorbedingung wurde eine neue Aufgabenverteilung verlangt, die dem Finanzausgleich zugrunde gelegt werden müßte, um Steuer- und Lastenteilung zu koordinieren. Held glaubte aber selbst nicht, daß sich praktische Erfolge in dieser Richtung erzielen lassen würden. Die Erfahrungen, die er mit seinen Vorschlägen im Verfassungsausschuß der Länderkonferenz hatte machen müssen, bestätigte seine Annahme voll und ganz, denn "jede Einschränkung der Reichsaufgaben bedeutet in erster Linie für den Reichstag eine Schmälerung seiner Machtstellung, die der Reichstag kaum freiwillig auf sich nehmen würde."¹⁾ Auf jeden Fall sollten aber den Ländern ausreichende eigene Steuerquellen und die eigene Verwaltung überlassen werden, entsprechend der Erklärung des Reichskanzlers Stresemann vom 6. Oktober 1925 im Reichstag: "Den Ländern müssen eigene Steuerquellen erschlossen werden, deren Ausschöpfung sie in den Stand setzen wird, ihre Aufgaben zu erfüllen. Die unmittelbare Steuernteilung sollte durch eine mittelbare ersetzt werden. Bayern wollte das Versäumnis aus dem Jahre 1925 wiedergutmachen, als es sich der Schlieben'schen Steuerreform gebeugt hatte. Es verlor damit die Herrschaft über seine eigenen Steuerquellen, eine Politik, die von der Reichsregierung konsequent weiterverfolgt wurde. Unter diesen Umständen war die bayerische Forderung nach Sicherung der Finanzhoheit über die wichtigsten direkten Steuern, längst überholt. Selbst mit der Forderung, den Ländern wenigstens ein Zuschlagrecht zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zu geben, befand sich Bayern bereits in der Defensive.

1) Schreiben Helds an das Staatsministerium der Finanzen, vom 30.6.1926. Geh StA Mchn, MA 103285.

Im übrigen hatten sich bereits Zweifel eingestellt, ob die Trennung der Steuerquellen für Bayern besonders vorteilhaft wäre. Im Falle, daß die Einkommensteuer den Ländern überlassen werde, müßte sich das Reich an der Umsatzsteuer schadlos halten, an der Bayern verhältnismäßig günstig beteiligt war. Zudem würde § 35 in Wegfall kommen. Für die Länder würde es sodann unmöglich sein, den Ruf um Hilfe an das Reich zu richten und das Kostgängerwesen neu zu beginnen.¹⁾ Überdies war es sehr fraglich, ob die "Steuerquellen in der Fassung von einzelstaatlichen Steuern ebenso ergiebig gestaltet werden können wie als einheitliche Reichssteuern."²⁾ "Noch bedeutsamer erscheint die zweite Frage, ob die in den Einzelstaaten bisher erhobenen Reichssteuern und -abgaben ausreichen würden, um jedem Einzelstaat die Übernahme der vom Reich bisher gelösten Aufgaben in vollem Umfange zu ermöglichen. Erhebliche Zweifel ergeben sich in dieser Beziehung mindestens für solche Staaten, in denen die Aufbringung der Reichseinnahmen den Anteil der Reichsbevölkerung nicht erreicht... Für Länder mit schwacher Industrie wie Bayern (dürfte) das bisherige System günstiger sein, als wenn sie auf sich selbst gestellt wären."³⁾

Wie schon Arnd Jessen in seiner Untersuchung über die bayerischen Finanzen festgestellt hatte, gestaltete sich der Finanzausgleich für Bayern im Verhältnis zu seinem Steueraufkommen sehr günstig, insbesondere auch im Hinblick auf die Reichsleistungen, an denen es in gleicher Weise wie andere Länder teilnahm, obgleich es zu ihrer Finanzierung weniger beitrug.⁴⁾ Die Reichsregierung hatte den Ländern und Gemeinden 1925 dieses Zuschlagsrecht in Aussicht gestellt⁵⁾ und unter

1) Beratungsunterlage für die Besprechung in der Verfassungskommission, Geh. StA Mchn, MA 103293.

2) Zahn, Fr., Bayern, S. 228.

3) a.a.O., S. 228-229.

4) Jessen, A., Saldo.

5) RTV vom 5.8.1925.

dieser Bedingung die Zustimmung der Länder zum damaligen Finanzausgleich erreicht. Aber wie sehr diese Hoffnungen trogen, zeigten die Pläne eines Dr. Popitz über den künftigen Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden.¹⁾ Diese Pläne sahen ein straffes Aufsichtssystem vor, das die mangelnde Selbstverantwortung ersetzen sollte, und eine zentrale Verteilung und Überwachung der Gelder, damit die Sparsamkeit gesichert sein würde. Sie stellten eine Fortführung der Steuervereinheitlichungspläne dar. Aber mehr noch als dies, war in ihnen das finanzielle Gerüst für die vom Verfassungsausschuß der Länderkonferenz vorgeschlagene differenzierte Gesamtlösung zu sehen. Den Gemeindefinanzen war die Schlüsselstellung im Finanzausgleich zugewiesen. Das Verhältnis vom Reich zu den Ländern war offen gelassen und dadurch zu verstehen gegeben, daß es sich hier um eine rein unitaristische Lösung handelte.²⁾

Die Hebung der Selbstverwaltung war aber einer der Punkte, der sowohl in den Berichten des Reparationsagenten wie auch im Basler Gutachten³⁾ zur Sprache kam. Eine Reform schien notwendig, damit die Ausgabenkontrolle wieder mit der Verantwortung für die Erhebung der Steuern verbunden würde.⁴⁾ Nur durch eine Trennung der Steuerquellen und eine Verbindung der Überweisungssteuern konnte dieser Forderung entsprochen werden.

-
- 1) Gutachten, erstattet der Studiengesellschaft für den Finanzausgleich, die eine Tochtergründung des Luther-Bundes war, 1932.
 - 2) Dieckmann, Hildemarie, Johannes Popitz. Entwicklung und Wirksamkeit in der Zeit der Weimarer Republik, Berlin 1960, S. 116.
 - 3) Das Basler Gutachten über die deutsche Wirtschaftskrise, Frankfurt 1931.
 - 4) Erklärung Brünnings im Reichstag am 16.10.1930.

Dahingehend lautete auch die Stellungnahme der Reichsregierung¹⁾ wie schon das Gutachten der Verwaltungsabbaukommission über die Vereinfachung der Gesetzgebung und Verwaltung auf dem Gebiete der direkten Steuern aus dem Jahre 1924.²⁾ Popitz teilte an und für sich diese Auffassung, wies aber darauf hin, daß bei angespannter Finanzlage ein Mischsystem unvermeidbar sei.³⁾

Selbst wenn man das Postulat der Steuerscheidung akzeptierte, konnte im einzelnen damit recht Unterschiedliches gemeint sein: z.B. eine Rückgabe der Einkommen- und Körperschaftssteuer an die Länder, während die Gesetzgebung und Verwaltung möglicherweise beim Reiche verblieb;⁴⁾ es konnte aber auch das Abdrängen der Länder von diesen Steuern bedeuten gegen Überlassung des Aufkommens aus der Bier- und Branntweinsteuer.⁵⁾ Und dieses letztere war nach Lage der Dinge das wahrscheinlichere. Schon das Programm, das 1929 von Popitz ausgearbeitet worden war, wies eine Reduzierung der Länderanteile an der Einkommen- und Körperschaftssteuer (60 %) und an der Umsatzsteuer (25 %) auf, Aufhebung des § 35 und Umwandlung der Biersteuer in eine Überweisungssteuer.⁶⁾

1) Sitzung der Vereinigten Ausschüsse des Reichsrats vom 13.8.1931, Geh. StA Mchn, MA 103301. Siehe dazu auch Zarden, Arthur, Die Ziele der Finanzreform, in: Vierteljahresschrift für Steuer- und Finanzrecht, 5. Jg., Berlin 1931.

2) Geh. StA Mchn, MA 103255.

3) Popitz, J., Finanzausgleich, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, S. 354.

4) Siehe die Richtlinien zum künftigen Finanzausgleich in der Notverordnung vom 1.12.1930, Teil 5, Art. 9 RGBl. 1930, 1. Teil, S. 590.

5) Siehe Sanierungsprogramm der Reichsregierung in der Notverordnung vom 1.12.1930, Teil 5, Art. 8, RGBl. 1930, 1. Teil, S. 588.

6) Thierauf, H., Finanzausgleich, S. 168 ff.

Allein die bloße Hoffnung auf einen endgültigen Finanz- ausgleich, der den Ländern eine Besserstellung bringen sollte, konnte den bayerischen Staat auch nicht vor dem finanziellen Bankrott retten. Die außerplanmäßige Hilfe des Reiches war ungenügend und obendrein das denkbar ungeeignetste Mittel, die Eigenständigkeit zu wahren. Allezeit glaubte die Reichsregierung, daß es ihr wohlerworben- nes Recht war, sich durch Unterstützung der Länder einen gewissen, seinen begründeten Interessen entsprechenden Einfluß wenigstens in grundsätzlichen Dingen zu sichern.¹⁾ Selbst der von der BVP in die Reichsregierung entsandte Reichspostminister fand es ganz selbstverständlich, daß das Reich gegen finanzielle Zuwendungen gewisse Aufsichts- befugnisse über die Länder erhalten könne.²⁾ Der General- agent für Reparationsleistungen forderte die Reichsregie- rung in seinem Bericht vom 10. Juni 1927 auf, daß Bei- hilfen aus der Reichskasse einer dauernden Verstärkung der zentralen Beaufsichtigung örtlicher Ausgaben durch das Reich dienen müßten. Für den Fall, daß das Reich, einmal, die den Ländern in der Krisenzeit zur Verfügung gestellten Mittel zurückverlange und Bayern sich nicht dazu imstande sehen würde, bestand mehr denn je die Ge- fahr, daß das Reich politische Kompensationen verlangen würde.³⁾ Das folgerichtige Ergebnis dieser Überlegungen bestand darin, daß sich Bayern seinerunerfüllten recht- lichen Ansprüche gegenüber dem Reich besann. Statt Almo- sen verlangte Held die **Einlösung vertraglicher Verpflichtungen**. Es handelte sich dabei in erster Linie um die Abfindungs- und Aufwertungsansprüche aus dem Übergang der Eisenbah- nen und der Post auf das Reich.

1) 52. Sitzung des Reichshaushaltusausschusses vom 19.5. 1925, Reichsminister des Innern Schiele.

2) Ministerbesprechung vom 12.1.1928, BA R 43 I/1874, fol. 268.

3) Ausführungen Helds, MRP vom 9.1.1933.

Zu 4: Erfüllung der vertragsmäßigen Ansprüche Bayerns
aus der Eisenbahn- und Postabfindung.

Hinsichtlich der Eisenbahnabfindung hatte Held in früheren Jahren die Durchsetzung der bayerischen Ansprüche mit wohlüberlegter Nachlässigkeit gehandhabt, um eben zu gegebener Zeit über dieses Druckmittel zu verfügen.¹⁾ 1924, als Bayerns finanzielle Lage noch günstig zu beurteilen war, stand nicht einmal dieser Gesichtspunkt im Mittelpunkt des bayerischen Interesses. Man weigerte sich damals einer finanziellen Regelung zuzustimmen in der Hoffnung, eine grundlegende Umgestaltung der Verhältnisse zu erreichen. Sie sollte in Form einer größeren Selbständigkeit des bayerischen Netzes der Eisenbahn oder gar in einer Rückübertragung des Eigentums bestehen.²⁾ Ein sehr aufschlußreiches Schreiben Helds an das Staatsministerium der Finanzen hatte folgenden Wortlaut:³⁾ "Ich verkenne nicht, daß es aus taktischen Gründen wohl geboten ist, die Verhandlungen über die Abfindungsfrage nicht zu völligem Stillstand kommen zu lassen. In sachlicher Hinsicht erscheint es mir aber keineswegs erwünscht, daß Bayern die Verhandlungen weiter treibt und daß es tatsächlich in den Besitz der Abfindungssumme gelangt. Die föderalistische Auffassung von dem Verhältnisse Bayerns zum Reich, die der Politik Bayerns die Richtung gibt, muß auch auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens zum Ausdruck kommen. Aus ihr ergibt sich für Bayern die Pflicht, an dem Streben nach der Wiedergewinnung der Selbständigkeit des bayerischen Eisenbahnwesens festzuhalten und die Hoffnung auf eine

1) MRP vom 13.7.1926 und vom 12.4.1926

2) Bayerisches Staatsministerium für Handel, Industrie und Gewerbe in einem Schreiben an das Staatsministerium der Finanzen betr.: Verreichlichung der Staatseisenbahnen vom 10.4.1924, B StA (Abt. I), MW 8894.

3) Vom 24.12.1924 betr. Eisenbahnabfindung B StA (Abt. I), MW 8894.

Erreichung dieses Zieles, wenn sie auch in weiter Ferne liegen mag, im bayerischen Volke zu erhalten und zu nähren. Die Pflege dieses Gedankens wird aber ungeheuer erschwert und fast unmöglich gemacht, wenn das Reich die Abfindungssumme für die Abtretung der bayerischen Bahnen bezahlt und Bayern sich damit zufrieden gibt. Ich halte es deshalb für richtig, die Verhandlungen in der Abfindungsfrage von Bayern aus nicht zu betreiben und wenn sie schon nicht verhindert werden können, sie so zu führen, daß eine Abfindung Bayerns und eine endgültige Festlegung des gegenwärtigen Zustandes vermieden wird."

Konnte sich Bayern schon grundsätzlich mit der Eigentumsabtretung an das Reich nicht abfinden, so bot der Übergabevertrag selbst Anlaß zu zahllosen Reibereien, die vor dem Staatsgerichtshof ausgetragen wurden. Außer der Frage der Zuteilung von Verwaltungsratssitzen bei der Deutschen Reichsbahngesellschaft handelte es sich meist um finanzielle Fragen, wie die Finanzierung des Baues von Kleinbahnen und dem Verteilungsschlüssel für die Lokomotivbeschaffung der Reichsbahn.¹⁾ Besonders umstritten war die Frage der Vollendung der von den Ländern begonnenen Eisenbahnbauten nach §§ 17, 18 des Staatsvertrages.²⁾ Die Reichsbahngesellschaft berief sich dabei auf ihre schlechte finanzielle Lage und forderte die Länder auf, einen Teil der Baupmittel der Reichsbahngesellschaft darlehensweise gegen mäßige Verzinsung auf längere Zeit zur Verfügung zu stellen.

Eine Einigung hinsichtlich der Abfindungsansprüche schien erst recht unmöglich zu sein. Bayern gab nie seine Zustimmung zur Abmachung vom 21. August 1924, die

-
- 1) StGH 10/30, StGH 3/31. Niederschrift über die 14. Besprechung der Länder mit ehemaligem Eisenbahnbesitz am 26. und 27.9.1930 in Garmisch, B StA (Abt. I), MW 8631.
 - 2) Schreiben des Staatsministeriums der Finanzen an das Staatsministerium des Äußeren betr. Verhältnis Bayerns zum Reich vom 27.10.1925, B StA (Abt. I), MW 8631. Niederschrift über die 8. Referentenbesprechung der Länder mit ehemaligem Eisenbahnbesitz am 3. und 4.4.1925 in München, B StA (Abt. I), MW 8631.

anlässlich der Gründung der Reichsbahngesellschaft am 6. September 1924¹⁾ getroffen worden war, hinaus. Die Frage der Abfindung sollte dadurch offen bleiben, so daß notfalls eine Aufwertung der Ansprüche aus dem Staatsvertrag über eine Klage beim Staatsgerichtshof durchgesetzt werden könnte.²⁾ Insbesondere wollte sich Bayern nicht mit dem Vorschlag der Reichsregierung, der die Verteilung von Stammaktien der Reichsbahngesellschaft - noch dazu ohne Dividendengarantie - an die Länder mit ehemaligem Eisenbahnbesitz vorsah, abfinden. Nachdem Bayern die Rückgabe der Eisenbahnen betrieb, war ihm eine Aktienbeteiligung, d.h. eine Eigentumsaufsplitterung besonders unerwünscht.³⁾

Die größten Schwierigkeiten entstanden im Zusammenhang mit der Geldentwertung. Die Ansprüche der Länder aus der Eisenbahnabfindung hatten ursprünglich rund 39 Milliarden betragen, wovon etwa 4/5 durch Schuldübernahme abgegolten wurden.⁴⁾ Die vom Reiche übernommenen Länderschulden waren aber durch die Inflation zum allergrößten Teil weggefallen. Die Länder folgerten daraus, daß die Restabfindung zu ihren Gunsten erhöht werden müsse.⁵⁾ Vom Reich wurde

1) RGBl. 1924, 2. Teil, S. 272.

2) Schreiben des Staatsministeriums der Finanzen an das Staatsministerium des Äußeren vom 25.1.1925, B StA (Abt. I), MW 8894.

3) MRP vom 13.7.1926.

4) Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums an die Bayerische Gesandtschaft in Stuttgart vom 4.5.1929, B StA (Abt. I), MW 8894.

5) Schreiben des Staatsministeriums des Äußeren an das Staatsministerium der Finanzen vom 23.6.1926, B StA (Abt. I), MW 8894.

dagegen geltend gemacht, daß vor allem von Bayern die Bahn verlottert übergeben worden war, unfallsträchtig und für das Reich zu einem Zuschußbetrieb wurde.¹⁾ Bayern seinerseits fand die vorgeschlagene Abfindungssumme immer zu gering, obwohl die Aufwertungsrate mehr als 20 % betrug, also den Höchstsatz der von Bayern selbst mitbeschlossenen Aufwertungsordnungen.

Ende 1928 wurde eine Lösung dieser Frage vordringlich. Dem Beispiel anderer Länder folgend, rief Bayern den Staatsgerichtshof an.²⁾ Der Staatsgerichtshof sollte eine Entscheidung bezüglich des außer Streit stehenden Betrages treffen, damit das Reich die Verjährungseinrede gegenüber der Forderung auf Zahlung der rückständigen Zinsen, die auch für die Post nur bis September 1923 gezahlt worden waren, nicht anwenden konnte.³⁾

Bayern war bei diesen Auseinandersetzungen keineswegs die treibende Kraft. Preußen, als Hauptgläubiger, auf das ungefähr 3/4 der Gesamtabfindungen entfallen würden,⁴⁾ rangierte dabei an erster Stelle. Es war aber an einer Lösung der Abfindungsfrage nur insoweit interessiert, als sichergestellt war, daß seine Beteiligung an den Ausschüttungen des Reichs für die Eisenbahn- und Postabfindung - für letztere hatte es keine Forderungen anzumelden - nicht unter seiner Beteiligungsquote bei den Steuerüberweisungen lag. Dieser Auffassung lag die Überlegung zugrunde, die der preußische Finanzminister am 27.6.1932 in einem Schreiben an den Vorsitzenden des Staatsgerichtshofs zum Ausdruck brachte:⁵⁾ daß nämlich die

1) Gegenerklärung des Reichsfinanzministeriums vor dem Staatsgerichtshof vom 26.11.1932, B StA (Abt. I), MW 8894.

2) Mit Schreiben des Staatsministeriums der Finanzen betr.: Eisenbahnabfindung vom 28.12.1928, B StA (Abt. I), MW 8894. StGH 1/29.

3) Die Reichsregierung hatte sich geweigert eine diesbezügliche eindeutige Erklärung abzugeben.

4) Schreiben des preußischen Finanzministers vom 27.6.1932 an den Vorsitzenden des Staatsgerichtshofs, B StA (Abt. I), MW 8894.

5) Ebd.

Länder auch das, was sie auf Grund eines Rechtsanspruchs vom Reich erstritten - wenn es sich überhaupt um einen fühlbaren Betrag handelte - im großen und ganzen schließlich bei den Steuerüberweisungen wieder einbüßen würden. Wenn also ein Land bei der Auffindungsfrage nicht entsprechend zum Zuge kam, konnte es wenig Interesse an irgendwelchen Zahlungen haben, sondern würde besser fahren, wenn die Steuerüberweisungen entsprechend erhöht würden. Preußen verlangte aus diesem Grunde eine gleichzeitige Regelung aller Forderungen, d.h. der Post- und Eisenbahnabfindung und auch der Festsetzung der Biersteuerüberweisungen¹⁾ und vor allem die gleichzeitige Regelung seiner Forderungen, die sich auf 3,5 Milliarden für die dem Staate verloren gegangenen Vermögensrechte in den nach dem versailer Vertrag abgetretenen Gebieten beliefen.²⁾

Es kam zu unerfreulichen Auseinandersetzungen zwischen Bayern und Preußen über diese Angelegenheit, in deren Verlauf sich bald öffentlich auf einer Pressekonferenz zu dem Ausruf verleiten ließ: "Unser Gegner ist Preußen!"³⁾ Hatte Bayern endlich einmal eine Verständigung mit dem Reiche erzielt, dann war es immer Preußen, das die Ausführung verhinderte, obwohl doch Preußen durch "seine Mitwirkung bei jenen Verträgen⁴⁾ die moralische Verpflichtung für deren Durchführung übernommen" hätte.⁵⁾ Im Gegen-

1) Schreiben des Staatsministerium des Außern an die bayerische Gesandtschaft in Stuttgart vom 4.5.1929, B StA (Art. 1), MW 8894, MRP vom 30.1.1929.

2) Abtretung an Polen gemäß Art. 192 Abs. 3. Diese Forderungen waren auf die Wiedergutmachungsschuld des Deutschen Reiches gutgeschrieben worden, mit der Maßgabe, daß dieses nach Art. 260 den früheren Besitzer Preußen zu entschädigen hätte. bereits 65 Millionen waren an Preußen ausbezahlt worden. Stuttgarter Neues Tagblatt, Nr. 60 vom 5.2.1930. Schreiben des preussischen Ministerpräsidenten an den Reichskanzler vom 4.3.1927, BA R 43 I/2388 pag. 307 ff.

(Fortsetzung)

satz zu Preußen könne Bayern mit Rücksicht auf seine finanzielle Lage auf die Erfüllung gewisser Forderungen nicht verzichten ohne seine Existenz zu gefährden.¹⁾

1929 war erstmals der Gedanke aufgetaucht, unter Ausschaltung des Verhandlungsweges die Ansprüche der Eisenbahnländer durch Reichsgesetz zu regeln.²⁾ 1930 wurden vom Reich die Vorschläge von 1927 und 1924 in abgewandelter

(Fortsetzung)

- 3) Streit Berlin-München in: Schwäbischer Merkur, Nr. 56 vom 2.2.1929; Der zerbrochene Krug in: Württemberger Zeitung, Nr. 28 vom 2.2.1929; Dr. Held deckt die Karten auf. Schärfste Tonart des bayerischen Ministerpräsidenten gegen das Reich und Preußen in: Stuttgarter Neues Tagblatt, Nr. 53 vom 1.2.1929. Die unauthorisierte Wiedergabe von Helds Ausführungen, wie sie in der Münchner Telegrammzeitung erfolgte, wurde von der bayerischen Staatsregierung außerordentlich bedauert und veranlaßte sie zu einer sachlichen Richtigstellung gegenüber der preußischen Regierung durch den bayerischen Gesandten v. Preger. Bericht der Vertretung der Reichsregierung München vom 1.2.1929 und vom 6.2.1929, BA R 43 I/2253 fol. 349 ff, 367 ff. Die Veröffentlichung löste eine Kabinettskrise aus, da der bayerische Finanzminister, verstimmt über das Bekanntwerden seiner vertraulichen Äußerungen ein Entlassungsgesuch einreichte. Bericht der Vertretung der Reichsregierung München vom 2.2.1929, BA R 43 I/2253 fol. 360. Eine Woche später führte ein Interview Helds in der gleichen Angelegenheit mit einem Vertreter der Chicago Daily News zu einer anhaltenden Verstimmung zwischen der Reichsregierung und Held, wobei die Amtsführung des Gesandten v. Preger auch wieder kritisch beleuchtet wurde und zu Rücktrittsgerüchten Anlaß gab. Auch die Stellung Helds selbst wurde durch diese wiederholten Ungeschicklichkeiten beeinträchtigt. BA R 43 I/2224 fol. 238 ff.
- 4) Abtretungsverträge aus dem Jahre 1920.
- 5) Bericht der Vertretung der Reichsregierung München vom 18. 12.1928 über eine Stellungnahme der Bayerischen Volkspartei Correspondenz, BA R 43 I/2007 fol. 6.

-
- 1) Brief Helds an Prälat Leicht vom 26.4.1929, Geh. StA Mchn, MA 103298.
 - 2) Schreiben der Bayerischen Gesandtschaft in Stuttgart an das Staatsministerium des Äußern vom 5.3.1929, B StA (Abt. I), MW 8894.

Form neu aufgelegt.¹⁾ Dieser Vorschlag sah eine vorläufige Anzahlung aus der bei Ablauf der Reparationsverpflichtungen der Reichsbahn endgültig festzusetzenden Abfindung vor. Sie sollte aus den Einnahmen aus 500 Mill. Goldmark Reichsbahnvorzugsaktien bestehen, die dem Reich 1929 in seiner Eigenschaft als Bahneigentümer ohne Gegenleistung aus der Reichskasse zugeflossen waren,²⁾ und die mit einer garantierten Dividende von 7 % - ab 1. April 1931 - an die ehemaligen Eisenbahnländer zu leisten wären. (1924 handelte es sich um 3 % Dividende und um 1/5 der Stammaktien.) Über den Verteilungsschlüssel ließ sich aber jetzt - wie schon vorher³⁾ - keine Einigung erzielen.⁴⁾ Es ging dabei um die Frage, ob die Verteilung nach dem Abfindungsrest oder nach Substanz und Ertrag der früheren Ländereisenbahnen vorgenommen werden sollte. Preußen und Bayern vertraten dabei den letzteren Standpunkt, weil er sich für sie natürlich günstiger auswirkte.

Bayerns Lage war aber derart prekär, daß Hilfe vom Reich dringend notwendig erschien. Mit Schreiben vom 1. Oktober 1932⁵⁾ stellte Schäffer daher Antrag beim Staatsgerichtshof, daß das Reich, dessen Verpflichtung zur Zahlung auch von ihm selbst grundsätzlich anerkannt war, Bayern 4,5 Millionen RM in Anrechnung auf seine Ansprüche zahle. Preußens

-
- 1) Schreiben des Reichsfinanzministeriums vom 8.3.1930, B StA (Abt. I), MW 8894.
 - 2) Schreiben der Bayerischen Gesandtschaft in Württemberg an das Staatsministerium des Äußeren vom 16.1.1930, B StA (Abt. I), MW 8894.
 - 3) Schreiben des Staatsministeriums der Finanzen an das Staatsministerium des Äußeren vom 25.4.1925 betr. Eisenbahnabfindung; Vormerkung über die Besprechung in Berlin am 15.7.1924, B StA (Abt. I), MW 8894.
 - 4) Schreiben des Staatsministeriums der Finanzen an den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich vom 1.10.1932, B StA (Abt. I), MW 8894; VBL, Sten.Ber., Bd. 5 vom 23.1.1931.
 - 5) Ebd., B StA (Abt. I), MW 8894.

Haltung hatte die Durchführung des Vermittlungsvorschlages des Vorsitzenden des Staatsgerichtshofes vom 4. Juli 1932,¹⁾ der sich an den Vorschlag des Reichsministers der Finanzen vom 8. März anlehnte, unmöglich gemacht.²⁾ Bayern griff nun durch seinen Antrag auf die vom Reiche 1930 vorgeschlagene Regelung zurück. Die vom Reich bereitzustellende Summe sollte nach dem Durchschnitt der verschiedenen umstrittenen Verteilungsmaßstäbe aufgeteilt werden. Aber nun war es das Reich, das an seinem früheren Vorschlag nicht mehr festhalten wollte.³⁾ Es gedachte die Uneinigkeit der Länder auszunützen, um überhaupt keine Zahlungen zu leisten. Die Verhandlungen zogen sich solange hin, bis sie sich durch die Gleichschaltung sowieso erübrigten.

Als sich Bayern 1927 bei der Durchführung der Besoldungsreform in eine Zwangslage versetzt sah, trat es erstmals ernsthaft an das Problem der Postabfindung heran. Die Verhandlungen waren jedoch auf Preußens und Sachsens Bedreiben zum Scheitern verurteilt.⁴⁾ Das Reich war bei seiner angespannten Finanzlage selbst wenig geneigt, die Bayern im "Köhler-Wechsel" zugesagten 35 Millionen auszahlend,⁵⁾ die eigentlich nicht mehr darstellten, als

1) Schreiben des Vorsitzenden des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich an das bayerische Staatsministerium der Finanzen, StGH 12/32, B StA (Abt. 1), MW 8894.

2) Schreiben des preußischen Finanzministeriums vom 16. 7. 1932, Schreiben des Staatsministeriums der Finanzen an den Vorsitzenden des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich vom 5. 8. 1932, B StA (Abt. 1), MW 8894.

3) Besprechung auf der Finanzministerkonferenz vom 23. 8. 1932. Siehe dazu Schreiben des Staatsministeriums der Finanzen an das Reichsfinanzministerium vom 25. 8. 1932, B StA (Abt. 1), MW 8894.

4) Schreiben des sächsischen Ministerpräsidenten Helldt an den Reichskanzler vom 18. 3. 1927, B StA (Abt. 1), MW 8894.

5) Vermerk der Reichskanzlei vom 3. 5. 1928, BA R 43 1/2224...

(Fortsetzung)

die Summe der seit 1923 rückständigen Zinsen. Am 8. Januar 1929 reichte Bayern daraufhin Klage beim Staatsgerichtshof ein.¹⁾ (Die Klage sollte erst am 20.7.1933 endgültig wieder zurückgenommen werden.²⁾) Held hatte am 28. Dezember dem Reichspräsidenten und dem Reichsaußenminister zwar erklärt keine Klage wegen der Zahlung der Zinsen aus der Post- und Eisenbahnaufbindung erheben zu wollen, inzwischen hatten sich jedoch beim bayerischen Finanzminister Bedenken eingestellt, hinsichtlich der rechtlichen Wirksamkeit der Zusicherung des Reichsfinanzministers von der Verjährungseinrede keinen Gebrauch zu machen. Er kam aus diesen ausschließlich rechtlichen Erwägungen heraus deshalb zu der Überzeugung, daß zur Sicherung der Interessen Bayerns die Klage eingereicht werden müsse, zumal nicht ausgeschlossen werden konnte, daß ein Nachfolger des jetzigen Reichsfinanzministers sich vielleicht nicht an dessen Zusage gebunden halten könnte.³⁾

(Fortsetzung)

...fol. 84 ff. Reichspostminister Schätzkel hatte sich persönlich in dieser Angelegenheit verwandt. Ihm wurde jedoch vom Reichsfinanzminister und seinem Staatssekretär entgegengehalten, daß Bayern sich bei der nächsten Regierungsbildung das Versprechen des Reichs bezüglich der 35 Millionen betragenden Abschlagszahlungen auf die Postabfindung erneut garantieren lassen müsse, und daß im übrigen solche vorschußweisen Auszahlungen verfassungswidrig seien. Die Reichsregierung suchte sich mit der Feststellung zu helfen, daß ein einzelner Minister überhaupt keine bindenden Abmachungen treffen könne, obwohl die moralische Pflicht des Reichs zur Einlösung der gegebenen Versprechen durchaus anerkannt wurde. Aufzeichnung über die Besprechung Helds mit Reichskanzler Müller am 29.12.1928, BA R 43 1/2389 pag. 63 ff.

1) StGH 10/28. Die bayerische Klage erstreckte sich nicht wie die sächsische auf Kapitaltilgung, sondern lediglich auf Zahlung von 4 1/2 % Zinsen von einem Betrag von 152 Millionen (entsprechend der Eröffnungsbilanz der Deutschen Reichspost) vom 1. Oktober 1923 an. Hinsichtlich der Eisenbahnaufbindung verlangte Bayern die Zahlung von 4% Zinsen von einem Betrag von 128 Millionen Goldmark, d.h. 2/3 des ursprünglich festgesetzten Markbetrags.

2) B StA (Abt. 1), MW 8894.

3) Bericht der Vertretung der Reichsregierung München vom 5.1.1929, BA R 43 1/2007 fol. 14.

1930 begann eine neue Verhandlungsrunde, die, von der bayerischen Staatsregierung agitatorisch untermauert, einer gewissen Schärfe nicht entbehrte.¹⁾ Vergeblich hatte sich die Regierung bemüht, aus eigenen Mitteln den Haushalt auszugleichen. Wie schon in früheren Jahren wurde die Schuld für das Defizit dem Reiche zugeschoben, das der Erfüllung seiner vertragsmäßigen Verpflichtungen nicht nachkäme.²⁾ Die bayerische Regierung trat an das Reich mit einer Forderung von 5,6 Millionen heran, die Bayern als Vorschuß für die Postabfindung geleistet werden sollte,³⁾ und die zur Deckung des 6 Mill. Defizits herangezogen werden sollte.

Die Reichsregierung zeigte wenig entgegenkommen. Sie zögerte ihre Stellungnahme hinaus⁴⁾ und als sie sich schließlich damit befaßte,⁵⁾ nannte sie zwei Bedingungen, die von Bayern noch nicht erfüllt worden seien und ohne die eine Zustimmung der Reichsregierung nicht erwartet werden könnte; nämlich die Herabsetzung der Gesamtforderungen und und die Rückziehung der Klage beim Staatsgerichtshof und als zweites die Zustimmung Bayerns zum Wirtschafts- und Finanzplan der Reichsregierung "von Kleinigkeiten abgesehen". Gesandter v. Preger erklärte dazu, daß die erste Voraussetzung bezüglich der Herabsetzung der Gesamtforderungen wohl erfüllt werden könnte, obgleich auch nur unter großen Schwierigkeiten. Die Zustimmung zum Wirtschafts- und Finanzplan würde der bayerische Ministerpräsident jedoch nie geben. Brüning begründete das Junktim

1) Helds Tuntenhäuser Rede vom 25.8.1931.

2) Bericht der Vertretung der Reichsregierung München vom 29.11.1928, BA R 43 I/2253 fol. 3 ff. Der im Gegensatz zu Schäffer verhältnismäßig ruhige Ton Helds wurde von der Reichsvertretung zunächst dahingehend interpretiert, daß die beiden Politiker ihre Rollen abgesprochen hätten. Wie der Gesandte v. Haniel in einer späteren Unterredung mit Held jedoch feststellte, war das nicht der Fall, Held billigte die Rede Schäffers keineswegs unbeschränkt. Bericht vom 6.12.1928, BA R 43 I/2253 fol. 63. Die SPD lastete das Defizit dem Versagen der Regierung in der Frage der Verwaltungsvereinfachung und der Bindung der BVP hinsichtlich der freiwilligen Leistungen des Staates an die Kirche an. VBL Sten.Ber. Bd. 1 vom 27.11.1928.

(Fortsetzung)

mit der äußerst angespannten Finanzlage des Reichs, die durch das Reformprogramm gebessert werden sollte. Erst die Annahme der Pläne eröffne die Aussicht, daß ein finanzielles Versprechen seitens der Reichsregierung auch eingehalten werden könne. Nach längeren Verhandlungen zeichnete sich die Möglichkeit ab, die Zustimmung der bayerischen Regierung zu umgehen, indem die Zahlungsbereitschaft der Reichsregierung auf die Zeit nach Annahme des Wirtschafts- und Finanzplans beschränkt wurde, und nur für die Person des Reichskanzlers Gültigkeit haben sollte.¹⁾

Das magere Ergebnis der Verhandlungen veranlaßten Held zusammen mit Schäffer selbst nach Berlin zu fahren und persönlich die Verhandlungen in die Hand zu nehmen. Er vermochte jedoch kein grundsätzlich günstigeres Ergebnis zu erzielen, mit Ausnahme der Rückgängigmachung der vom Reichsfinanzminister angeregten Festlegung der Abfindung auf 110 Mill.²⁾ Die Übereinkunft sah die Zurücknahme der bayerischen Klage vor, die Festlegung der Gesamtforderung auf 120 Mill., einschließlich der rückständigen Zinsen, die mit den Forderungen der Post gegen Bayern zu verrechnen und mit 4 1/2 % zu ver-

(Fortsetzung)

- 3) Vermerk der Reichskanzlei vom 25.10.1930, BA R 43 I/2007 fol. 30.
 - 4) Die Antwort der Reichsregierung wurde Held eine Stunde bevor er seine Erklärung im Landtag abgeben mußte, zugestellt. Gesandter v. Preger hatte sich lebhaft darüber beklagt, daß "sich die maßgeblichen Stellen der Reichsregierung einfach nicht sprechen ließen. Vermerk der Reichskanzlei über einen Anruf des Gesandten vom 28.10.1930, BA R 43 I/2007 fol. 31.
 - 5) 29.10.1930.
-
- 1) Der Reichsfinanzminister Dr. Dietrich erklärte sich bereit der Erklärung Brünnings beizutreten, wenn die bayerischen Ansprüche nicht nur auf 120 Mill., sondern auf 110 Mill. gesenkt würden. Der Goldwert der 1920 vereinbarten Summe von 620 Mill. hätte im Grunde nur 43,4 Mill. betragen. Bemerkungen Preußens in der Sitzung der Reichsratsausschüsse vom 17.3.1932, BA R 43 I/2007 fol. 312 ff.
 - 2) Urkunde vom 30.10.1930, BA R 43 I/2007 fol. 40.

zinsen war.¹⁾ Die 6 Millionen, die Bayern nach Annahme des Wirtschaftsplans zugesagt waren, setzten sich zusammen aus Erlaß von 2,3 Millionen Zinsen, die der Reichspost für ihr Guthaben zustanden und die gegen die Zinsen, die bei der endgültigen Postabfindung vom Reich zu zahlen waren, aufgerechnet werden sollten, und aus einem Vorschuß von 3,5 Millionen auf die Postabfindung, der in Form von Reichsschatzanweisungen Bayern bereits am 1. Dezember zur Verfügung gestellt werden sollte.²⁾

1931 befand sich jedoch die bayerische Staatsregierung wieder in einer derartigen finanziellen Zwangslage,³⁾ daß sie nicht umhin konnte das Reich an seine eingegangene Verpflichtung zu erinnern. Die Verrechnung der der Reichspost geschuldeten Zinsen mit den Bayern zu zahlenden Zinsen aus der Postabfindung war zwar auch für dieses Jahr erfolgt, aber die Verzinsung des Restbetrags wurde nicht festgelegt und auch nicht ausbezahlt. Schäffer errechnete für das erste Rechnungshalbjahr einen Betrag von 1,53 Mill., auf dessen rechtzeitige Überweisung Bayern nicht verzichten könne,⁴⁾ zumal durch die geringe Summe der Reichshaushalt kaum belastet würde und der Reichspostminister bereits zugesichert hatte, den Betrag vorschußweise aus Mitteln der Reichspost zur Verfügung zu stellen.⁵⁾ Wie sich aber bei näherem Zusehen erwies, war der Reichspostminister keineswegs zu Zahl-

-
- 1) Württemberg meldete nun auch seine Forderungen an, wobei es eine analoge Anwendung der mit Bayern getroffenen Vereinbarung als unzureichend bezeichnete. Vermerk der Reichskanzlei vom 4.11.1930, BA R 43 I/2007 fol. 46. Held gab jedoch der Reichsregierung die Zusage, Württemberg nahezulegen sich auf der gleichen Basis zu einigen.
 - 2) Ergänzende Niederschrift zum Protokoll vom 30.10.1930, BA R 43 I/2007 fol. 43.
 - 3) Schreiben Schäffers an Held vom 24.9.1931, NHR.
 - 4) Schreiben Schäffers an den Reichsfinanzminister vom 6. 19.1931, BA R 43 I/2007 fol. 152.
 - 5) Schreiben Schäffers an den Reichsfinanzminister vom 24. 9.1931, BA R 43 I/2007 fol. 139.

ungen bereit. Ein Darlehen wollte er Bayern nicht mehr gewähren, da "die Grenze dessen, was er verantworten könne, erreicht sei", auf der Grundlage des Abkommens vom 30. Oktober 1930 selbst konnte er noch keine Zahlungen vornehmen,¹⁾ da diese Vereinbarung vom Verwaltungsrat noch nicht gebilligt worden war.²⁾ Der Reichsfinanzminister lehnte aus Kassen-
gründen und den gleichen rechtlichen Bedenken eine Vorschußleistung ab.³⁾ Er bezweifelte im übrigen auch die Rechtmäßigkeit der bayerischen Forderungen, da seiner Meinung nach der Kredit von 52 Millionen an Bayern aus Postscheckgeldern "erheblich höher verzinst werden muß, wie die Postabfindung."⁴⁾

Nach anhaltenden Vorstellungen von seiten Schäffers⁵⁾ und Helds⁶⁾ erhielt Bayern am 17. Oktober einen Betrag von 1,5 Millionen - nicht als Zinsen auf die Postabfindung, sondern als Vorschuß auf die Kapitalsumme - über das Reichsfinanzministerium ausbezahlt.

1932 bemühte man sich um eine endgültige Regelung,⁷⁾ die laut Abkommen vom 30. Oktober durch Reichsgesetz vorgenommen werden sollte. Bayern gab zu verstehen, daß es an der Vereinbarung vom 30. Oktober festhalten wolle. Das Abkommen sollte laut Referentenentwurf ursprünglich dahingehend ergänzt werden, daß vom 1. April 1932 bis 1. Oktober 1934

-
- 1) Übereinstimmung bestand darin, daß die Reichspost für die Abfindungszahlungen aufkommen müßte.
 - 2) Vermerk der Reichskanzlei vom 15.10.1931. BA R 43 I/2007 fol. 145.
 - 3) Ebd.,
 - 4) Vermerk der Reichskanzlei vom 10.10. 1931, BA R 43 I/2007 fol. 144. Dieser Einwand wurde in einem Schreiben des Reichsfinanzministers an die Reichshauptkasse vom 17.10. 1931 bereits fallengelassen, BA R 43 I/2007 fol. 149.
 - 5) Telegramm vom 13.10.1931, BA R 43 I/2007 fol. 147.
 - 6) Schreiben an den Reichskanzler vom 13.10.1931, BA R 43 I/2007 fol. 146.
 - 7) Zu der sich Schäffer bereits in seinem Schreiben vom 24.9.1931, BA R 43 I/2007 fol. 139 bekannt hatte.

halbjährlich 1,5 Mill. ausgezahlt werden sollten.¹⁾ In den Verhandlungen, die Schäffer für Bayern am 20.1.1932 im Anschluß an die mit Württemberg stattgefundene Besprechung über den Entwurf eines Reichsgesetzes zur endgültigen Regelung der Postabfindung führte, einigte man sich entsprechend der mit Württemberg getroffenen Regelung auf Jahresraten, die vom 1. Januar 1930 an 22 Jahre lang in Höhe von 4,35 Mill.²⁾ von der Reichspost an Bayern zu leisten waren.³⁾ Während Württemberg auf Grund des hohen Ertragswert seiner Posteinrichtungen und seiner sonstigen überdurchschnittlichen Belastung zu Gunsten ärmerer Reichsteile eine analoge Anwendung des Abkommens vom 30. Oktober 1930 erfolgreich ablehnen konnte, machte nun auch Schäffer geltend, nachdem er über die Höhe der württembergischen Abfindung Näheres erfahren hatte, daß er es nicht verantworten könne dem Ministerrat eine Vereinbarung vorzulegen, die Bayern im Verhältnis zu Württemberg wesentlich schlechter stelle, noch dazu da keine Gewähr gegeben sei, daß der Zweck der Übereinkunft, Bayern die Überwindung seiner für den 1. März zu erwartenden Zahlungsschwierigkeiten zu ermöglichen, in Frage gestellt war.⁴⁾ Erst recht wollte Schäffer über eine neue Festlegung der Annuität⁵⁾ nicht mit sich reden lassen.⁶⁾ Wenn ihm nicht ver-

1) Referentenentwurf vom 13.11.1931, BA R 43 I/2007 fol. 164.

2) 4 Mill. für Württemberg.

3) Vermerk über eine Besprechung in der Reichskanzlei vom 21. 1. 1932. Endgültige Fassung der Urkunde, BA R 43 I/2007 fol. 279.

4) Der Reichspost war das Recht zugestanden worden, bei Zahlungsschwierigkeiten die Zahlungen statt am 1. März am 15. März und am 15. April zu leisten.

5) Gesamtwert der Abfindung betrug 133, 35 Mill., abzüglich der an Bayern bereits geleisteten Zahlungen und der Darlehen der Reichspost an den Bayerischen Staat in Höhe von 52 Mill. Der Restbetrag von 64,5 Mill. hätte jedoch bereits mit einer Annuität von 3,98 Mill. RM getilgt werden können. Siehe dazu Schreiben des Reichsfinanzministers an den Staatssekretär in der Reichskanzlei vom 23.1.1932, BA R 43 I/2007 fol. 232. Die höhere Annuität wurde vom Reichspostminister mit politischen Rücksichten motiviert. Es sei untragbar, "wenn die Annuität für Bayern aus der Restabfindung nicht...

(Fortsetzung)

sichert werden könnte, daß er am 1. März die 12 Mill. (drei Jahresannuitäten) zur Verfügung hätte, bliebe ihm nichts anderes übrig, als Klage beim Staatsgerichtshof zu erheben.¹⁾ Eine Besprechung am 17. Februar mit Brüning brachte noch keine Entscheidung;²⁾ am 26. Februar leistete Schäffer jedoch seine Unterschrift unter die Vereinbarung vom 20. Januar, nachdem die Reichsbank in Aussicht stellte die am 15. April fälligen Zahlungen der Reichspost vorzufinanzieren.³⁾

Im Landtag hätte sich Schäffer bereits sehr befriedigt über den Ausgang der Verhandlungen geäußert.⁴⁾ Das war etwas voreilig, denn nun machte der Arbeitsausschuß des Verwaltungsrates der Reichspost Schwierigkeiten.⁵⁾ Die Verpflichtung zur Zahlung erkannte er zwar an, er vertrat aber die Auffassung, daß "es Sache des Reichs sein muß, diese Zahlungen vorschußweise zu leisten", solange

(Fortsetzung)

...um eine Kleinigkeit höher als die für Württemberg bemessen werden könnte." Die Reichspost würde trotz der 8 Mill. Mehrzahlungen noch einen rechnerischen Vorteil verbuchen können, da die Tilgung statt in 10 Jahren, erst in 25 Jahren erfolgen müßte. Schreiben des Reichspostministers an den Staatssekretär in der Reichskanzlei vom 1.2.1932, BA R 43 I/2007 fol. 242 ff.

6) Schreiben Schäffers an Ministerialdirektor Dr. Hammer vom 23.1.1932 und an Brüning vom 4.2.1932, BA R 43 I/2007 fol. 235 ff., 245 ff.

1) So lautete auch das Telegramm an Reichspostminister Schätzel vom 4.2.1932 und vom 5.2.1932, BA R 43 I/2007 fol. 249, 251.

2) BA R 43 I/2007 fol. 264 ff.

3) Niederschrift über eine Besprechung im Reichstag am 26.2.1932, BA R 43 I/2007 fol. 288.

4) VBL, Sten. Ber., Bd. 6, vom 14.2.1932.

5) Preußen hatte schon angekündigt entschieden gegen den Entwurf anzukämpfen, da seine Entschädigungsansprüche nicht gleichzeitig behandelt worden sind. Auszug aus der Niederschrift über die Sitzung des Reichskabinetts vom 29.2.1932, BA R 43 I/2007 fol. 291.

das Gesetz über die Postabfindung noch nicht verabschiedet worden sei.¹⁾ Der Verwaltungsrat äußerte sich in seiner Sitzung vom 15. März zwar positiv,²⁾ aber Preußen erhob nun Klage beim Staatsgerichtshof.³⁾ Die ganze Angelegenheit konnte erst im Juli 1933 bereinigt werden. Das neue Gesetz über die Postabfindung hielt sich dabei an die 1932 getroffenen Abmachungen.⁴⁾

1) Schreiben des Reichsministers der Finanzen an den Staatssekretär in der Reichskanzlei vom 8.3.1932, BA R 43 I/2007 fol 296 ff.

2) Der Reichsfinanzminister hatte bereits angekündigt, einen abschlägigen Bescheid des Verwaltungsrates durch das Reichskabinett aufheben zu lassen. Ebd.

3) Mitteilung des Preußischen Ministerpräsidenten vom 15.3.1932, BA R 43 I/2007 fol. 306.

4) Schwend, K., Bayern, S. 113.

2. Notverordnungen

Seit der Verschärfung der wirtschaftlichen und politischen Krise waren neue Aushöhlungen der Länderzuständigkeiten auf Grund des Art. 48 RV zu verzeichnen. Die nach bayerischer Ansicht ungenügende Abgrenzung der Zuständigkeiten geriet nun dadurch völlig in Verwirrung. Wie früher bestand zudem die Gefahr, daß aus den zunächst für die Zeit des Notstandes vorgesehenen Eingriffen in die Hoheitsrechte der Länder Dauerrecht geschaffen würde.¹⁾

Lange genug war Bayern nachgiebig gewesen.²⁾ Nachdem aber kein Ende abzusehen war und sich die Eingriffe des Reiches ständig häuften, ohne daß nach bayerischer Ansicht immer eine sachliche Notwendigkeit dazu vorlag und zumal die Aussicht auf erfolgreiche Ausgleichsverhandlungen von Mal zu Mal mehr dahinschwanden,³⁾ schlug die bayerische Regierung einen energischeren Ton an. Sie begnügte sich nicht mehr mit einfachen Protesten, sondern stellte eine Denkschrift über alle verfassungswidrigen Eingriffe in die Länderzuständigkeit durch Notverordnungen fertig und leitete sie dem Reichskanzler zu.⁴⁾

Helds Anliegen war es, den falschen Eindruck zu vermeiden, als ob Bayern nunmehr diese Entwicklung widerspruchslos hinnehme, "so daß schließlich aus einer mindestens zum Teil verfassungswidrigen Staatspraxis von einer findigen Staatsrechtstheorie ein Gewohnheitsrecht konstruiert werden könnte".⁵⁾ Hier wurde offenbar, wie sehr sich inzwischen die Zeiten verändert hatten, wie sehr sich das Gewicht

-
- 1) Schreiben des Staatsministeriums des Äußeren an alle Ministerien vom 1.4.1931, Geh. StA Mchn, MA 103287.
 - 2) Im bayerischen Ministerrat wurde die Auffassung laut (Goldenberger), daß durch Nachgiebigkeit schon allzuviel eingebüßt worden sei. MRP vom 14.12.1932. Denselben Tenor hatte auch eine Interpellation der SPD-Fraktion am 23.4.1931 im Landtag.
 - 3) Siehe die Verhandlungen vom 15.10.1931 über die 3. Notverordnung des Reichspräsidenten vom 6.10.1931. Geh. StA Mchn, MA 103287.
 - 4) 3.11.1931, Geh. StA Mchn, MA 103301.
 - 5) Schreiben des Staatsministeriums des Äußeren an alle Ministerien vom 1.4.1931, Geh. StA Mchn, MA 103287.

von den Ländern zum Reich verschoben hatte, wie grundsätzlich anders Held seinen Regierungsauftrag auffaßte, wenn man den Vergleich mit den großen Krisen aus dem Anfang der 20er Jahre ziehen will. Held legte sich ganz bewußt Mäßigung auf. Eine Haltung, die er im Vertrauen auf die Person Brünnings und seine Regierung rechtfertigen zu können glaubte, die ihn aber gleichwohl mit banger Augen in die Zukunft blicken ließ. Welche Regierung mochte auf die Brünnings folgen? Lieferte sich Bayern ihr nicht schon jetzt aus, wenn es ohne weiteres die Notverordnungs-politik Brünnings mitmachte? Es klang wie ein Hilferuf, als Held Brüning bat, diesen Befürchtungen Bayerns Rechnung zu tragen.¹⁾

Das bayerische Vorgehen war offensichtlich trotz gegenteiliger Erwartungen von Erfolg gekrönt, denn Held äußerte sich ein Jahr später befriedigt über die jüngste Entwicklung. Die Notverordnung vom 8. Dezember 1931 (8. Teil, Kapitel 2, § 2) wurde geradezu als vorbildliche Regelung von Maßnahmen auf den den Ländern vorbehaltenen Gebieten hingestellt.²⁾ Anlaß zur Besorgnis war dagegen die Entscheidung des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich vom 5. Dezember 1931. Die Entscheidung sollte Klarheit bringen über die Tragweite des Art. 48 RV, die Zulässigkeit für das Reich durch Notverordnungen Dauerrecht für die Länder zu schaffen. Die Beschränkungen, denen der Reichspräsident bei Anwendung dieses Artikels unterworfen ist, waren nicht den bayerischen Vorstellungen entsprechend definiert worden. Bayern hatte die Auffassung vertreten, daß der Reichspräsident beim Erlaß gesetzgeberischer Notverordnungen auf das Tätigkeitsfeld beschränkt sei, das auch sonst dem Gesetzgeber bei einfachen Reichsgesetzen offenstehe.³⁾ Weitergehende Befugnisse stünden

1) Schreiben Helds an Brüning vom 20.2.1932, Geh. StA Mchn, MA 103281.

2) Ebd., Geh. StA Mchn. MA 103281.

3) Löwenstein, Karl, Erscheinungsformen der Verfassungsänderung, Tübingen 1931, S. 163, S. 202, Anm.4.

dem Reichspräsidenten nur bei einer Störung des gesamten Staatslebens in einem Lande zu. Die Anrufung des Staatsgerichtshofs stellte sich in dieser Hinsicht als verfehlt heraus. Held sah sich veranlaßt, in einem Schreiben an Brüning diesem nahezu legen, daß bei der Anwendung des Art. 48 RV von vornherein die Grenzen der Reichsverfassung gewahrt werden sollten und daß die ergangene Entscheidung nicht so verstanden werden möge, als ob Art. 48 das Recht gäbe, das Verhältnis von Reich und Ländern zu ändern und beliebig in das Staatsleben wie in die Zuständigkeiten der Länder einzugreifen.¹⁾

Mißtrauisch verfolgte Held die Notverordnungen des Reiches auf dem Gebiet der Wirtschaft und Finanzen.²⁾ In der Politik der Reichsregierung witterte er die Absicht, die Länder müde für eine Reichsreform zu machen.³⁾ Den Ländern allein zustehende Aufgaben versuchte das Reich über den Art. 48 RV grundstürzend und dauernd zu regeln.⁴⁾ Die Landesregierungen sahen sich vom Reich zu Maßnahmen ermächtigt, die allein in ihrem Ermessen und in ihrem Interesse lagen.⁵⁾ So ermächtigte die Notverordnung des Reichspräsidenten vom 24. August 1931 die Landesregierungen, Maßnahmen, die zum Ausgleich der Haushalte von Ländern und Gemeinden erforderlich seien, unter Abweichung vom Landesrecht auf dem Verordnungswege zu treffen. Die Reichsregierung begründete ihren Schritt damit, daß der Reichspräsident bei Ausübung der ihm auf Grund des Art. 48

1) Schreiben Helds an Brüning vom 20.2.1932, Geh. StA Mchn, MA 103281.

2) Siehe Denkschrift der bayerischen Staatsregierung über die Aushöhlung der Länder durch die Notverordnungen des Reiches.

3) Helds Ausführungen in der Sitzung der Vereinigten Ausschüsse des Reichsrats vom 13.8.1931, Geh. StA Mchn, MA 103301.

4) Schreiben Helds an Brüning vom 1.10.1931 bezüglich der 2. Notverordnung vom 5.6.1931 zur Sicherung der Wirtschaft und Finanzen. Geh. StA Mchn, MA 103301.

5) Die Notverordnung vom 6.10.1931 führte eine Genehmigungspflicht der Landesregierung für den Neubau von Verwaltungsgebäuden ein.

Abs. 2 RV zustehenden Befugnisse an die normale verfassungsmäßige Zuständigkeitsbegrenzung zwischen Reich und Ländern nicht gebunden sei. Er vereinige auf Grund des Art. 48 die Zuständigkeit sowohl des einfachen Rechtsgesetzgebers wie auch des Landesgesetzgebers in sich.¹⁾

Bayern war für solche Geschenke wenig dankbar. Dem Reich wurde entgegengehalten, daß eine verfassungsändernde Notverordnung nach Art. 48 grundsätzlich ausgeschlossen sei. Zu den verfassungsmäßigen Grundlagen gehöre in erster Linie die Abgrenzung der gegenseitigen Zuständigkeiten. Die Notverordnung vom 24. August 1931 könne daher nur insoweit anerkannt werden und nur für die Länder in Anwendung kommen, die nach Landesrecht kein brauchbares Notstandsrecht haben oder nicht imstande sind, die zur Sicherung der öffentlichen Haushalte und der Aufrechterhaltung des Staatslebens erforderlichen Notmaßnahmen ausreichend und rechtzeitig zu treffen. Nur insoweit könne von einer erheblichen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit gesprochen werden, die einen Staatsnotstand begründe. Die bayerische Notverordnung vom 26. August 1931 wurde dementsprechend unabhängig von der Reichsnotverordnung vom 24. August 1931 erlassen. Bayerns Bemühungen zielten wieder auf eine Sonderstellung ab, die der Reichskanzler anscheinend auch bereit war zuzugestehen. Brüning hatte dem Reichspostminister gegenüber zu verstehen gegeben, daß er einer Sonderstellung für die süddeutschen Länder zustimme und daß er bereit sei, in einem Vertrag oder in einer späteren Notverordnung die Handlungsfreiheit Bayerns zu garantieren. Zu diesem Zwecke sollte in einer neuen Notverordnung bestimmt werden, daß die Regelung für die süddeutschen Länder keine Anwendung finde.²⁾

1) Die Reichsregierung konnte sich dabei auf Poetzsch-Heffter, F., Handkommentar zur Reichsverfassung, 3. Aufl., S. 241, stützen.

2) Schreiben Schäffers an den stellvertretenden Bevollmächtigten zum Reichsrat, Ministerialdirektor Dr. Hammer vom 21.10.1931, Geh. StA Mchn, MA 103287.

Held sah in den Notverordnungen des Reiches eine Ausschaltung der Länder und unter anderem den Beginn einer Verreichlichung der Gemeinden, wie sie schon lange vom Deutschen Städtetag und seinem Präsidenten Dr. Mulert gefordert worden war.¹⁾ Seit der Amtszeit des sozialdemokratischen preußischen Innenministers Severing als Reichsinnenminister mußte Bayern beargwöhnen, daß derartige Vorschläge auf aufnahmewillige Ohren trafen. Held sah sich wiederholt veranlaßt, gegen diese Bestrebungen beim Reich vorstellig zu werden.

Tatkräftige Unterstützung fand Held dabei beim Bayerischen Städtebund unter Führung von Oberbürgermeister Knorr, der ganz in der Held'schen Art das Reich als den gefährlichsten Feind der Selbstverwaltung bezeichnete, der sich anheischig mache, durch nicht eingelöste Versprechen lächerlich geringer Reichszuschüsse die Freiheit der gemeindlichen Selbstverwaltung aufzukaufen.²⁾

Die Notverordnungen, die der Erhaltung des inneren Friedens dienen sollten und die Bayern zumeist als unzulässigen Eingriff in seine Polizeihochheit betrachtete, zeigten die Bayerische Regierung von ihrer schwächsten Seite. Ein selbständiges Eingreifen lag der Regierung insbesondere mit Rücksicht auf die Haltung des Staatsgerichtshofes³⁾ fern. Der Eingriff des Reiches wurde abgewartet oder er wurde kategorisch verlangt⁴⁾. Für den Fall, daß sich das Reich einem solchen Ansinnen verschließen würde, kündigte man an, derartige Bestimmungen für Bayern durch Verordnung des bayerischen Gesamtministeriums auf Grund Art. 48 Abs. 4 RV treffen zu lassen. War nun eine

-
- 1) Schreiben Mulerts an den Reichskanzler. Siehe dazu Die Notlage der Gemeinden in: Bayerische Staatszeitung Nr. 259 vom 9.11.1932. Schreiben des Staatsministeriums des Innern an das Staatsministerium des Äußeren vom 11.6.1928 Geh. StA Mchn, MA 103293.
 - 2) Schreiben Knorrs an Held vom 18.9.1931, Geh. StA Mchn. MA 103301.
 - 3) Schreiben Stützelns an das Staatsministerium des Äußeren vom 8.8.1932, Geh. StA Mchn. MA 100397.
 - 4) Siehe Schreiben Schätzels an Stützel vom 10.5.1932 und siehe Schreiben Stützelns an das Reichsministerium des Innern vom 30.3.1932, Geh. StA Mchn, MA 103281 und vom 26.7.1932, Geh. StA Mchn, MA 100397.

Notverordnung von Reichs wegen geplant, dann war es Held, der verlangte, daß sich die Notverordnungen des Reiches auf jene Länder beschränkten, die trotz entsprechender Aufforderung nicht von sich aus dem Verlangen des Reichsministeriums des Innern nachkommen würden. Bayern sei bereit, von sich aus die vom Reiche als notwendig erachteten Maßnahmen zu treffen,¹⁾ und selbst den Wortlaut desselben den Wünschen der Reichsregierung vollständig anzupassen. Was Bayern wollte, das war seitens des Reiches die Legitimierung für ein energisches Durchgreifen gegen alle radikalen Umtriebe.²⁾ Die Politik ließ man sich vom Reiche diktieren, solange sie dem eigenen Willen entsprach, allein die Verwaltung wollte man selbst durchführen.³⁾ Die Selbständigkeit wurde zur Hälfte freiwillig aufgegeben und der verbliebene Rest wurde vom Reiche beansprucht mit dem Argument, daß das Reich ja nur das wirkliche, was von Seiten Bayerns angeregt worden sei. Das waren die Worte, mit denen Reichsinnenminister Gröner das bayerische Verlangen nach einer Sonderregelung bezüglich der Sicherung des Weihnachtsfriedens 1931 ablehnte.⁴⁾ Kein Wunder also, daß das Regieren und das Verwalten des Reiches auf dem Gebiete des Polizeivollzugs, gefördert durch die schlechten wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse, immer stärker hervortrat.⁵⁾

-
- 1) Schreiben Helds an die Bayerische Gesandtschaft vom 23.10.1931 und vom 29.10.1931, Geh. StA Mchn, MA 103287.
 - 2) Schreiben Stützelns an den Reichsminister des Innern vom 25.3.1931, B StA (Abt. I), MInn 71751. In erster Linie meinte man damit die KPD und die vermeintlich damit in Verbindung stehende Erscheinung des "Kulturbolschewismus", und auch die NSDAP. Die Rangordnung ist der für das Reichsministerium des Innern erstellten Übersicht über die Maßnahmen, die in Bayern auf Grund der Verordnungen des Reichspräsidenten zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen getroffen worden sind, zu entnehmen. B StA (Abt. I), MInn 71751. Von den rechtsorientierten Gruppen wurde der Regierung allerdings der Vorwurf gemacht, daß sie mit zweierlei Maß messe und eine Bevorzugung der Linken zeige. Schreiben Helds an Erwin v. Aretin vom 5.8.1931, Geh. StA Mchn, MA 100397.
 - 3) Schreiben der Bayerischen Gesandtschaft an den Reichskanzler und den Reichsminister des Innern vom 4.12.1931, B StA (Abt. I), MInn 71751.
 - 4) Datenvermerke vom 4.12.1931, Geh. StA Mchn, MA 103287.
 - 5) Vormerkung vom 4.12.1931 betr. Notverordnung: Sicherung des Weihnachtsfriedens, B StA (Abt. I), MInn 71751.

Zu ernststen Auseinandersetzungen mußte es mit der Regierung v. Papen auf Grund der von ihr verfolgten Politik kommen, die den Versuch darstellte, sich mit den Nationalsozialisten zu arrangieren. Als der Reichspräsident die Verordnung gegen politische Ausschreitungen vom 15. Juni 1932 erließ, die die Wiederzulassung der SA und SS und große Erleichterungen für die nationalsozialistische Bewegung brachte, zeigte Held kein Verständnis für diese Sinnesänderung.¹⁾ Insbesondere sah Held keinerlei Veranlassung, dem Beispiel der Reichsregierung zu folgen. Er kündigte sogleich an, daß er - hinsichtlich des Tragens von Uniformen - auf Grund des Landpolizeirechts notfalls die erforderlichen Maßnahmen treffen werde, um in Bayern Ruhe und Ordnung aufrecht zu erhalten. Die Reichsregierung erklärte sich damit einverstanden, solange die Landesregelung die Verbotsaufhebung des Reichspräsidenten nicht ins Gegenteil umkehre und sich auf einzelne Verbote beschränke.²⁾ Als Antwort auf das provokatorische Auftreten der Nationalsozialisten in Parteiuniformen im Landtag erließ Held prompt ein generelles Uniformverbot, (das er auf Grund der Polizeihochheit auf § 8 der Norverordnung vom 28.3.1931 stützte, und) zu dem er sich insbesondere auf Grund der Verhandlungen mit der Reichsregierung am 11. und 12. Juni 1932 in Berlin berechtigt fühlte. Die Reichsregierung hielt dem entgegen, daß die Aufzeichnungen über die Verhandlungen, auf die Held sein Vorgehen stützte, in wesentlichen Punkten von denen des Staatssekretärs Meißner ab-

1) Held bezeichnete diese Verordnung als einen Freibrief für Mord und Totschlag. Aufzeichnung über die Verhandlungen mit der Reichsregierung und dem Herrn Reichspräsidenten am 11. und 12. Juni in Berlin, Geh. StA Mchn, MA 103322.

2) Schreiben Helds an den Ministerpräsidenten vom 25.6.1932, Geh. StA Mchn, MA 100397. Die Länge dieses Verbots (bis zum 30. Sept. 1932) wurde von der Reichsregierung insbesondere als eine Herausforderung empfunden. Siehe dazu v. Aretin, E., Krone, S. 386.

wichen.¹⁾ Die Reichsregierung machte des weiteren geltend, daß die gesamte Notverordnung vom 28.März durch die neue Verordnung in Wegfall gekommen wäre,²⁾ so daß also eine Ermächtigung für das bayerische Uniformverbot nicht mehr bestand, und da das Uniform- und Aufzugsverbot eine hochpolitische Frage sei, müsse sie durch einheitlichen Reichswillen entschieden werden. Die landesrechtlichen Vorschriften müßten der Reichspolitik angepaßt werden oder die Reichsregierung müßte das Reichsrecht umgestalten.³⁾ Mit großer Besorgnis sah Held der kommenden Entwicklung entgegen.⁴⁾ Wenn Bayern sich widersetzte, stand zu befürchten, daß das Reich einen Reichskommissar ernennen würde, dem auch die Polizei unterstellt wäre. Dennoch glaubte Held, daß ein Kompromiß von größtem Nachteil sei. Im Nachgeben gegenüber dem Reichsultimatum sah er einen Prestigeverlust, der sich nicht auszahlen würde; eine neue Notverordnung mußte wegen der ablehnenden Haltung Badens sowieso kommen; Bayern könnte daher durch seinen Widerstand die Position der Reichsregierung erschweren, ohne sich unnötig zu exponieren.⁵⁾ Bayern könne mit gutem Grund auf seinem Recht bestehen, nachdem das Reich sich einer sträflichen Unterlassung schuldig gemacht habe. Vorerst konnte nach dem früheren und jetzt wieder geltenden Rechtszustand die Berechtigung der Länder, auf Grund ihrer Polizeihochheit nach Maßgabe des Landesrechts Verbote für das Tragen von Uniformen zu erlassen, nicht bezweifelt werden. Das waren die Worte, mit denen Held seinen Schritt vor dem Landtag rechtfertigte.⁶⁾

1) Fernmitteilung des Gesandten Dr. von Preger vom 15.6.1932, Geh. StA Mchn, MA 100397. Mit Bayern protestierte auch Baden gegen diese Verfälschungen der Verhandlungen mit dem Reichspräsidenten. Schreiben Helds vom 20.6. und von Schmitt vom 18.6.1932 an Staatssekretär Meißner. Geh. StA Mchn, MA 103322.

2) Pressekonferenz v. Gayls am 16.6.1932, Geh. StA Mchn, MA 100397.

3) Bericht Stützens über Innenministerkonferenz in Berlin am 22.6., MRP vom 24.6.1932.

4) MRP vom 21.6.1932.

5) MRP vom 24.6.1932.

6) VBL, Sten. Ber., Bd. 1 vom 25.6.1932.

Rechtlich lag die Angelegenheit aber nicht so eindeutig. Das Anordnungsrecht der Länder nach Art. 48 Abs. 4 RV war nur ein vorläufiges und zudem nicht gegeben, wenn der Reichspräsident in Kenntnis der Sachlage, ein von der Landesregierung angeregtes Einschreiten seinerseits abgelehnt oder andere als die von ihr angeregten Maßnahmen für angebracht und ausreichend erachtet und getroffen hat.¹⁾ Held war der Ansicht, daß Bayern immer noch die Möglichkeit der Anrufung des Staatsgerichtshofes bliebe, falls die Reichsregierung tatsächlich versuchen sollte, auf Grund des Art. 48 eine Gewaltlösung herbeizuführen. Ob Bayern dabei ein Erfolg beschieden sein würde, war recht zweifelhaft, besonders wenn es allein und ohne Unterstützung der anderen Länder vorgehen würde. Zudem konnte Bayern das Gesetzgebungsrecht des Reiches gar nicht bestreiten; es konnte sich nur auf das Argument stützen, das Reich habe zweckwidrig in einer den Ländern und der öffentlichen Ordnung abträglichen Weise von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht.²⁾

Das Kabinett beschloß, sich in Briefen an den Reichspräsidenten,³⁾ den Reichsinnenminister,⁴⁾ mit einer Regierungserklärung an den Landtag und mit einer Erklärung an die Öffentlichkeit zu wenden. Held selbst ging es vor allem um die politische Seite der Angelegenheit, um der Bevölkerung zu zeigen, wie unerträglich das Vorgehen des Reiches sei.⁵⁾

1) So Reichsgerichtsrat Dr. Schwalbe in der Deutschen Juristenzeitung, Heft 2, Jg. 1925, Leipzig.

2) MRP vom 30.6.1932.

3) Schreiben Helds vom 25.6.1932, Geh. StA Mchn, MA 100397.

4) Schreiben Stützens vom 25.6.1932, Geh. StA Mchn, MA 100397.

5) MRP vom 30.6.1932.

Mit großer Mehrheit billigte der Landtag, einschließlich der Sozialdemokraten, den Standpunkt der Regierung.¹⁾ Und der Reichspräsident selbst sicherte Held zu, daß die Polizeihöheheit der Länder beachtet werden sollte.²⁾ Aber die zweite Verordnung des Reichspräsidenten gegen politische Ausschreitungen vom 28. Juni 1932 beließ den Ländern lediglich die Möglichkeit, in bestimmten einzelnen Fällen³⁾ Anordnungen über Uniformtragen und Umzüge zu treffen, genau das, was Held in einem Schreiben an Gayl⁴⁾ als unerträglichen Eingriff in die Polizeihöheheit der Länder bezeichnet hatte. Überdies wurden dem Reichsminister des Innern wieder Exekutivfunktionen zugewiesen - ähnlich der Notverordnung vom 28. März 1931⁵⁾ und vom 6. Oktober 1931⁶⁾ - und die Ermächtigung, in bestimmten Fällen Verbotsmaßnahmen der Landesregierung außer Kraft zu setzen. Der Reichsinnenminister wurde damit zur Kontrollinstanz für die Länder.⁷⁾ Über das Notstandsrecht konnte er nach Belieben in Fragen des Uniform- und Demonstrationsverbotes in die Rechte der Länder eingreifen.⁸⁾ Beim neuen Gesetz zum Schutz der Republik vom 25. März 1930⁹⁾ hatte Bayern allerdings noch die unmittelbare Zuständigkeit des Reichsministers des Innern zu Fall bringen können, obwohl auch hier die Einschaltung einer Reichsinstanz - in diesem Fall

1) VBL, Sten. Ber., Bd. 1 vom 25.6.1932.

2) Schreiben Hindenburgs an Held vom 26.5.1932, Geh. StA Mchn, MA 100397.

3) Siehe dazu Schreiben des Reichsministers des Innern an die Landesregierungen vom 10.7.1931 betr. Handhabung der Verordnung gegen politische Ausschreitungen vom 28.3.1931, B StA (Abt. I), Minn 71751.

4) Schreiben Helds an v. Gayl vom 28.6.1932, Geh. StA Mchn, MA 100397.

5) RGBl. 1932, 1. Teil, S. 206.

6) RGBl. 1931, 1. Teil, S. 537.

7) Siehe dazu Schreiben des Staatsministeriums des Innern an das Staatsministerium des Äußern vom 1.5.1931, B StA (Abt. I), Minn 71751.

8) v. Gayl sicherte den Ländern selbstverständlich so wenig wie möglich in die Anordnungen der Länder einzugreifen zu. Schreiben v. Gayls an die Landesregierungen vom 28.6.1932, Geh. StA Mchn, MA 100397.

9) RGBl. 1930, 1. Teil, S. 90.

das Reichsverwaltungsgericht - vorgesehen war. Das war gleichfalls eine Verschiebung der endgültigen Entscheidung auf das Reich.¹⁾ Held legte in einem Protestschreiben an den Reichskanzler Rechtsverwahrung ein.²⁾ Zu einem offenen Konflikt ließ er es aber nicht kommen. In einer Erklärung vom 1. Juli 1932 machte Held die Regierung für die Folgen verantwortlich und verpflichtete sich, alles in seinen Kräften Stehende für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu tun.³⁾

Die Bindung der Reichsregierung an Hitler hatte zur Folge, daß Terrorakte nicht von vorneherein vermieden werden konnten, sondern erst heraufbeschworen werden mußten, um seitens der Reichsregierung eine Aktivität auszulösen. Als es am 17. Juli zu einem besonders schweren Zusammenstoß zwischen Kommunisten und Nationalsozialisten in Altona gekommen war, entschloß sich die Reichsregierung zu einem Rückzieher und erließ am 18. Juli ein allgemeines Demonstrationsverbot, das Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge verbot.⁴⁾

Die politische Lage war spannungsgeladen. Der Reichsregierung war daran gelegen, daß die Länder sich freiwillig der Politik der Reichsregierung fügten und selbständig eine Aufhebung ihrer Uniformverbote vornähmen. Held bezog Stellung gegen die Reichsregierung, vermied es jedoch, eine unhaltbare Position einzunehmen.⁵⁾ Er legte Protest ein; im übrigen zeigte er sich jedoch darauf bedacht, die Reichsregierung nicht unnötig herauszufordern. Bayern zog sich fortan immer mehr von exponierten Stellungen zurück.⁶⁾

1) Referat 15 an Referat 1 betr. Aushöhlungen der Zuständigkeiten der Länder, vom 12.4.1931, B StA (Abt. I), MIIn 71758.

2) Schreiben vom 8.7.1932, Geh. StA Mchn, MA 100397.

3) Geh. StA Mchn, MA 100397.

4) RGBl. 1932, 1. Teil, S. 207.

5) MRP vom 16.6.1932.

6) Bezeichnend ist die Haltung Helds in der Frage der Reichsamnestie. MRP vom 14.12.1932.

Mit der Verschärfung der politischen Krise und mit dem Anwachsen der NSDAP häuften sich auch die Amnestieerlasse, die von der Reichsregierung als ein notwendiges Entgegenkommen angesehen wurden mit Rücksicht auf die durch Notverordnungen verhängten hohen Strafen.

Held sah in den Amnestieerlassen des Reiches, die sich auch auf Urteile der Ländergerichte erstreckten, eine Beeinträchtigung der Länderzuständigkeit, da die Amnestiegewährung ein Korrelat der Justizhoheit ist. Wollte er aber verhindern, daß der Reichstag über den Widerspruch Bayerns hinwegging, dann sah er sich gezwungen von Bayern aus im gleichen Umfang wie das Reich Amnestie zu gewähren. Um eine Rechtsposition zu wahren, mußte Bayern sachlich gleichziehen. In ganz gleicher Weise wie bei den Notverordnungen des Reiches schien Bayern bereit zu sein, das politische Prärogativ aufzugeben und sich mit einem leeren Rechtstitel zu begnügen.

Als jedoch die Regierung Papen eine Reichsamnestie vorlegte, die Held in ihrem Ausmaß als "ungeheuerlich" bezeichnete, fühlte er sich aus verfassungsrechtlichen wie rechtspolitischen Gründen veranlaßt beim Reichskanzler Einspruch einzulegen.¹⁾ Obwohl Held nicht auf Rückhalt im Landtag rechnen konnte²⁾ und obwohl der Reichskanzler bat, von einem Einspruch abzusehen, um eine Regierungskrise zu vermeiden, blieb Held bei seiner ablehnenden Haltung. Er machte aber den Vorschlag, durch eine Landesamnestie ein teilweises Entgegenkommen zu zeigen, den Rahmen des für Bayern Erträglichen abzustecken um damit dem Vorwurf zu entgehen, Bayern schließe sich ganz aus. Innerhalb des Kabinetts bestand wenig Neigung, Helds konzilientem Kurs zu folgen. Man war der

1) MRP vom 14.12.1932.

2) Die Regierung war jedoch erfolgreich in der Abwehr eines Antrags der kommunistischen Fraktion, der die Regierung verpflichten sollte ihren Einspruch zurückzuziehen. VBL, Sten.Ber., Bd. 1 vom 15.12.1932.

Meinung, daß es unzweckmäßig sei, auf die Wünsche der Reichsregierung einzugehen und daß es völlig genüge, wenn wie üblich an Weihnachten Begnadigungen ausgesprochen würden. Es mußte mit der Möglichkeit gerechnet werden, daß der Entwurf eines Amnestiegesetzes vom Landtag erweitert würde, so daß man es - wenn das Reichsgesetz doch zur Annahme käme - mit zwei Amnestiegesetzen zu tun hätte. Im Kabinett einigte man sich dahingehend, daß dem Landtag ein Entwurf für eine Landesamnestie zugeleitet werden sollte, falls der Reichsrat tatsächlich Einspruch erheben würde. Um dem bayerischen Landtag vorerst die Initiative zu beschneiden, wollte die Regierung eine Erklärung abgeben, daß bayerischerseits bereits Einspruch eingelegt sei.¹⁾

Bayerischen Widerspruch löste auch die Errichtung von Sondergerichten durch Notverordnung aus. Bayern stand auf dem Standpunkt, daß die ordentliche Gerichtsbarkeit durch die Gerichte der Länder ausgeübt werde, und daß das Reich Sondergerichte nur im äußersten Notfall bei unmittelbarer Gefahr einsetzen dürfe. Würden alle vom Reich geplanten Maßnahmen zur Durchführung gelangen, so könnte von einer Länderzuständigkeit in Fragen der Justiz nicht mehr die Rede sein. Die von der Länderkonferenz seinerzeit abgelehnte Übernahme der Justiz auf das Reich wäre de facto dann vollzogen.

1) MRP vom 14. 12. 1932.

V. Bayern und der Staatsstreich in Preußen

Wie schon 1928 war auch 1930 unter der Regierung Brüning der Gedanke einer Personalunion zwischen Preußen und dem Reich erwogen worden¹⁾ und auch die Möglichkeit der Einsetzung eines Reichskommissars in Preußen ins Auge gefaßt worden.²⁾

Der Regierung v.Papen mußte eine Verbindung von Preußen mit dem Reich besonders erstrebenswert erscheinen, weil damit die als lästig empfundene sozialdemokratische Regierung in Preußen ausgeschaltet werden konnte. Die Stellung der Regierung Braun - Severing war bereits geschwächt, da ihr die parlamentarische Grundlage fehlte und die erfolglosen Verhandlungen zu einer Regierungsbildung³⁾ dem Ruf nach einem Eingreifen des Reiches Vorschub leisteten.⁴⁾ Weiteren Zündstoff lieferten die Reichstagswahlen, die den Rechtsradikalen Anlaß zu einer erhöhten Agitation gaben. Durch Aufhebung des SA-Verbotes war es in Preußen zu bürgerkriegähnlichen Zuständen gekommen. Papen ergriff die ihm willkommene Gelegenheit, um am 20. Juli 1932 mittels der Verordnung zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Gebiete des Landes Preußen, das Land unmittelbar in die Hand des Reiches zu übernehmen. Durch die Notverordnung wurde der Reichskanzler zum Reichskommissar für Preußen bestellt. Er war ermächtigt, die preußischen Staatsminister ihrer Ämter zu

1) Mitteilung der Gesandtschaft vom 19.9.1930, Geh. StA Mchn, MA 100021.

2) Matthias, E. und Morsey, R., Das Ende der Parteien 1933, S. 45.

3) erschwert durch die Änderung der Geschäftsordnung des preußischen Landtags vom 12.4.1932.

4) Schreiben des Präsidenten des preußischen Landtags, Kerrl (NSDAP) an Reichskanzler v.Papen, Poetzsch-Heffter, F., Vom Staatsleben, JbÖR 21, 1933/34, S. 39.

entsetzen und diese Reichskommissaren zu übertragen.

Diese Gleichschaltung rief in Süddeutschland Empörung hervor. Schon am 12.6.1932 hatten die süddeutschen Ministerpräsidenten vorsorglich bei Papen und Hindenburg gegen eine derartige Entwicklung protestiert.¹⁾ Held sah darin eine staatsrechtliche Umwälzung von weittragender verfassungspolitischer Bedeutung, die einen "Angriff auf die Existenz aller Länder" beinhalte.²⁾ Solche Maßnahmen waren seiner Meinung nach "ungesetzlich", "verfassungswidrig" und zudem "politisch verfehlt".³⁾ Die wahren Gründe für diese Vorgehen glaubte Held eindeutig in der Abhängigkeit der Reichsregierung von Hugenberg und den Nationalsozialisten zu sehen.⁴⁾ Diese Vermutung konnte nur das Mißtrauen und die Abneigung gegenüber Papen⁵⁾ weiter festigen, dessen Politik Held schon bei früherer Gelegenheit als: föderalistische Worte bis zum äußersten, unitaristische Taten bis zum äußersten charakterisiert hatte.⁶⁾

Die verfassungsrechtlichen Überlegungen bestimmten das weitere Vorgehen der bayerischen Regierung. In einem Telegramm an den Reichskanzler wurde förmliche Rechtsverwahrung gegen die Notverordnung vom 20. Juli eingelegt. In einem weiteren Telegramm wurde der Reichspräsident davon unterrichtet, daß die bayerische Staatsregierung den

- 1) v.Papen hatte damals den Ländern zugesichert, daß Experimente mit einem Reichskommissar nicht beabsichtigt seien und nur als ultima ratio in Frage kämen, wenn wirklich lebenswichtige Interessen des gesamten Vaterlandes auf dem Spiele stünden.
- 2) Aufzeichnung über die Verhandlungen mit der Reichsregierung und dem Herrn Reichspräsidenten am 11. und 12. 6. 1932 in Berlin, Geh. StA Mchn, MA 103322.
- 3) Äußerung Helds gegenüber dem neu ernannten Verbindungsmann der Reichsregierung bei den süddeutschen Regierungen, Legationsrat v.Lersner, MRP vom 20.7.1932.
- 4) Papen hatte eine diesbezügliche Frage Helds unbeantwortet

(Fortsetzung)

Staatsgerichtshof angerufen habe. Nach Absprache mit Baden¹⁾ hatte die bayerische Staatsregierung beschlossen, eine Entscheidung darüber zu beantragen, ob die vom Reich gegen die preußische Regierung getroffenen Maßnahmen durch Art. 48 RV gedeckt seien. Die Sachbefugnis Bayerns wurde damit begründet, daß die Einsetzung eines Reichskommissars alle Länder unmittelbar berühre, da das Reich den Anspruch geltend mache im Reichsrat als Vertreter eines Landes aufzutreten.²⁾

Bayern wurde damit widerwillig³⁾ Bundesgenosse der preußischen Regierung. Für Held gab es keine andere Wahl, als in diesem Moment alle politischen Überlegungen beiseite zu schieben und sich einzig und allein von rechtlichen Gesichtspunkten leiten zu lassen. Ob damit die "historische Stunde Bayerns verpaßt" wurde, in der die Verwirklichung der bayerischen Verfassungswün-

(Fortsetzung)

...tet gelassen, Aufzeichnung vom 11. und 12.6.1932, a.a.O.

- 5) Die Abneigung verhinderte jegliche Zusammenarbeit mit Papen, in dessen Beschränkung und Angewiesensein auf Unterstützung z.B. v. Aretin eine Gewähr für die Erfüllung der bayerischen Wünsche sah. v. Aretin, E., Krone, S. 93 ff. Held jedoch versuchte selbst jeden Anschein des Zusammengehens mit der Reichsregierung zu vermeiden; z.B. weigerte er sich, einer Einladung v. Gayls Folge zu leisten mit Rücksicht auf die unerwünschte Wirkung in der Öffentlichkeit. MRP vom 20.7.1932.
- 6) MRP vom 20.7.1932.

1) MRP vom 3.8.1932. So lautete auch die Erklärung des bayerischen Reichsratsbevollmächtigten vom 2.8.1932, Poetzsch-Heffter, F., Vom Staatsleben, JbÖR 21, 1933/34, S. 179.

2) MRP vom 3.8.1932.

3) Mitteilung des Gesandten v. Preger vom 29.10.1932 über seine Unterredung mit v. Papen. Geh.StA Mchn, MA 103302. Held glaubte Veranlassung genug zu haben, sich von der preußischen Klage zu distanzieren; er hielt es für durchaus unzweckmäßig, sich für Preußen einzusetzen. MRP vom 1.9.1932. Siehe dazu auch Deutsche Briefe aus Bayern in: Politische Rundschau, Jg. 1, Nr. 3, August 1932.

sche erstmalig in greifbare Nähe gerückt¹⁾ und gar die Wiederherstellung der Monarchie möglich schien, ließ sich mit Sicherheit damals ebensowenig wie heute sagen. Die Tatsache, daß Held die Verfassung als änderungsbedürftig empfand, konnte nicht bedeuten, daß er willens war, die Gewaltmethoden der Reichsregierung mitzumachen oder von ihnen zu profitieren. Fest steht, daß es für Held nicht in Frage kommen konnte um den Preis der stillschweigenden Duldung von Angriffen auf andere Länder - wie man in der Öffentlichkeit vielfach forderte²⁾ - gewisse Rechte für Bayern zurückzugewinnen. Ein Sichabfinden mit der in Preussen getroffenen Regelung wäre für ihn gleichbedeutend gewesen mit der Aufgabe noch bestehender Länderrechte.³⁾

Held war sich aber bewußt, daß in Preußen Tatsachen geschaffen worden waren, die trotz der anders lautenden Versicherung der Reichsregierung gewiß nicht mehr rückgängig gemacht würden, da die Personalunion zwischen preußischer Regierung und Reichsregierung an und für sich ein erstrebenswertes Ziel war. Die Anrufung des Staatsgerichtshofes diente nur dem einen Zweck, eine Verurteilung der Methoden der Reichsregierung zu erwirken als Absicherung der übrigen Länder. Die Gefahr bestand für Held nicht allein darin, daß das Reich einen ähnlichen Schlag gegen Bayern führen könnte,⁴⁾ sondern daß Bayern durch die Verbindung zwischen Reich und Preußen eine Zurücksetzung bei der Austragung lebenswichtiger Fragen gewärtigen müßte.⁵⁾ Was

1) So insbesondere auch v. Aretin, E., Krone, S. 115 ff.

2) *Sahwald. K., Bayern, S. 458 ff.*

3) MRP vom 12.8.1932.

4) Papen hatte mit seinen Versicherungen, daß die Maßnahme gegen Preußen nicht gegen den Föderalismus und auch nicht gegen eine geschäftsführende Regierung an sich gerichtet sei, wenig Erfolg gehabt. Siehe dazu Aufzeichnung bei Beson, W., Württemberg, S. 406.

5) Held auf der Pressekonferenz, in: Bayerische Staatszeitung Nr. 255 vom 4.11.1932. So auch Ministerialrat Sommer an Sperr am 30.12.1932, Geh. StA Mchn. MA 103302. Er fordert ihn auf, der Regelung der finanziellen Fragen im Verhältnis zwischen Reich und Preußen größte Aufmerksamkeit zu schenken, da beim Reich nun eine große Versuchung zur Bevorzugung Preußens zu erwarten wäre.

in Preußen geschehen, deutete nach Helds Meinung auf eine preußische Hegemoniallösung hin. Bayern sah Preußens Stellung wesentlich gestärkt, da dessen Interessen nunmehr durch das Reich wahrgenommen würden.¹⁾ Die Reichsregierung wollte glauben machen, daß ihr Verhältnis zu den übrigen Staaten keine Veränderung erfahren habe, während Bayern durch die Union Preußen-Reich das Gleichgewicht der Länder als gestört betrachtete und sich nun nicht mehr als gleichberechtigt empfand.

Bayern konnte sich nicht damit zufrieden geben. Im Gegenteil, es mußte nun selbst auf Änderung seines Status drängen, und zwar entsprechend jenen Forderungen, die es auf der Länderkonferenz für eben diesen Fall erhoben hatte. Eine diesbezügliche Denkschrift wurde Ende August dem Reichskanzler übergeben, der seinerseits Bayern aufgefordert hatte, seine Forderungen anzumelden.²⁾ Held erklärte sich darin mit einer engeren Verbindung zwischen Reich und Preußen einverstanden, sofern es zu keiner Totalfusion käme. Die Verschiebung des Kräfteverhältnisses innerhalb des Reiches müßte aber durch eine Verstärkung der Rechte der übrigen Länder ausgeglichen werden.³⁾ Auf eine verfassungsmäßige Sicherung dieser Rechte legte Held besonders großen Wert. In einem Vertrag mit einer wortbrüchigen Reichsregierung, die nicht einmal Herr im eigenen Haus war, oder mit einem Reichspräsidenten, der sich für derartige länderfeindliche Maßnahmen zur Verfügung stellte, sah er keine geeignete Sicherung.⁴⁾ Hatte die Reichsregierung nicht ständig betont,

1) MRP vom 29.10.1932.

2) MRP vom 12.8.1932.

MRP vom 20.7.1932, Unterredung v. Papens mit Ministerialrat Sommer.

3) Stellungnahme und Forderungen Bayerns zur Verfassungs- und Reichsreform vom 20.8.1932, Geh. StA Mchn, MA 103 302.

4) MRP vom 12.8.1932.

auf dem Gebiet der Reichsreform nichts ohne Bayern zu tun und am bundesstaatlichen System festhalten zu wollen?

Held mußte nun also doch die Konsequenzen ziehen, die er zu Anfang abgelehnt hatte. Die Anrufung des Staatsgerichtshofs muß demnach als Maßnahme zur Wahrung des prinzipiellen Standpunkts angesehen werden, während die weiteren Aktionen der politischen Auswertung des Geschehenen dienten. Da Held aber einen ganzen Monat ungenützt verstreichen ließ, schwächte er seine Verhandlungsbasis; inzwischen hatten sich die Verhältnisse bereits gefestigt. Papen erkannte, daß er auf die Duldung der Länder keineswegs angewiesen war.

Bayern trat mit einem Reformprogramm hervor, das seit einem Jahrzehnt bekannt war. Der Weg, auf dem die Verfassungsreform durchgeführt werden sollte, war genau so umstritten wie der Inhalt der Reform selbst. Das bayerische Programm verwies auf jenes "Vertragsprinzip", auf dem das Bismarcksche Reich aufgebaut war.¹⁾ Da der Reichstag arbeitsunfähig geworden war,²⁾ konnten nur die Länder Verhandlungspartner sein, wenn die Lösung dieser Frage nicht der Reichsregierung überlassen werden sollte. Bayern war keinesfalls mit einer Verweisung auf den normalen verfassungsmäßigen Weg gedient, nachdem die Reichsregierung ihre Maßnahmen in Umgehung dieses formalrechtlichen Weges durchgesetzt hatte. Der Reichsregierung wollte Bayern für ihre

1) Schwend, K., Bayern, S. 466. So auch Wahlauf Ruf der BVP für die Reichstagswahlen vom 19.10.32. Was will Bayern ? in: Badischer Beobachter Nr. 261 vom 21.9.1932.

2) Anfangs zeigte sich Papen zuversichtlich, seine Verfassungsreformvorstellungen sogar auf parlamentarischer Grundlage durchführen zu können. Gespräch Sperrs mit dem Reichskanzler am 10.8.1932, Geh. StA Mchn, MA 103302.

Pläne nur den spärlichsten Gebrauch des Art. 48 RV zu-billigen. Einen Volksentscheid lehnte man bayerischer-seits auch ab, da man selbst davon nichts erwarten konnte.¹⁾

Seinen Lebenserinnerungen zufolge hatte v. Papen keine Pläne für die Reform des Reich-Länder-Verhältnisses. Am 11. August 1932 gab jedoch der Reichsinnenminister v. Gayl bekannt (gelegentlich der Verfassungsfeier im Reichstag), daß die Reichsregierung entschlossen sei, energisch Verfassungsreform und Reichsreform anzupacken. Er sprach von der Notwendigkeit, "das deutsche Haus neu zu bereiten". Von Papens Vorstellungen zur Reichsreform kreisten um die Verfestigung der preußischen Regelung.²⁾ Was ihm vorschwebte war im großen und ganzen die Verwirklichung der differenzierten Lösung des Erneuerungsbundes und der Länderkonferenz, obwohl v. Gayl dem bayerischen Gesandten versichert hatte, das Ausschußgutachten der Länderkonferenz sollte nicht mehr weiter verfolgt werden,³⁾ und auch an eine umfassende Personalunion zwischen Preußen und dem Reich werde nicht einmal gedacht.⁴⁾ Nächstliegend war die Reform des Wahlrechts⁵⁾ und gleichzeitig eine Beschneidung des Parlamentarismus.⁶⁾ Die Reichsregierung sollte "von den Fesseln formaler Verant-

1) Von Papens "Neuer Staat" war autoritär. Siehe dazu Bracher, K., Auflösung, S. 536 ff.

2) Rede v. Papens vor dem Bayerischen Industriellenverband, Deutsche Allgemeine Zeitung Nr. 480 vom 12.10.1932.

3) Das war auch der Inhalt einer Unterredung v. Aretins mit v. Gayl. Siehe dazu v. Aretin, E., Krone, S. 377.

4) Mitteilung des Gesandten v. Preger über seine Unterredung mit v. Gayl am 8.10.1932, Geh. StA Mchn, MA 103302.

5) Heraufsetzung des aktiven und passiven Wahlalters, Zuteilung einer zweiten Stimme vom 40. Lebensjahr an und eine Änderung des bisherigen Listensystems. Siehe dazu v. Papen, F., Der Wahrheit eine Gasse, München 1952.

6) Bericht Sperrs über die politische Lage vom 9.8.1932, Geh. StA Mchn, MA 103302.

wortung mehr als bisher befreit werden."¹⁾ Das Amt des Reichspräsidenten sollte als überparteiliche Einrichtung eine Stärkung erfahren. Der Reichsrat sollte in ein Oberhaus umgestaltet werden durch Hinzuziehung wirtschaftlicher Vertretergruppen.

Das waren Pläne, die von Helds Vorstellungen gar nicht so sehr abwichen.²⁾ Durch die Beschränkung des Parlamentarismus sah er eine größere Stetigkeit der Reichsregierung gewährleistet. Als Ersatz sollte der Reichsrat zu einer zweiten gesetzgebenden Kammer umgestaltet werden. Von Papen und von Gayl billigten diese Forderung, auch wenn sie den Ländereinfluß darin durch Hinzuziehung von Vertretern von Interessenverbänden abschwächen wollten. Als Gegengewicht gegen den von Bayern immer als überspitzt empfundenen Parlamentarismus diente Held wohl auch die Stärkung der Machtvollkommenheiten des Reichspräsidenten.³⁾ Offensichtlich fehlte Held hier der Blick für die Gefahr, die schon bestand, und die er nun erst recht heraufbeschwor. Ein Notverordnungsrecht ohne Kontrolle - die Gegenzeichnung durch das Reichskabinett und das Recht des Reichstags, eine Aufhebung von Notverordnungen zu verlangen, hatten ja keine Bedeutung mehr - mußte sehr bedenklich sein, besonders bei einem Reichspräsidenten, der den Einflüssen seiner Umgebung so leicht zugänglich war wie Hindenburg.⁴⁾ Doch wurde allgemein die Parteizersplitterung und das Versagen des Parlamentarismus als das größte Übel angesehen,⁵⁾ ein Übel, das sich in absehbarer

1) **Stellungnahme und Forderungen Bayerns zur Verfassungs- und Reichsreform vom 20.8.1932**, Geh. StA Mchn, MA 103302. Siehe dazu Bracher, K., **Auflösung**, S. 536 ff.

2) **MRP vom 12.8.1932**.

3) **Neujahrskundgebung Helds 1931**, Geh. StA Mchn, MA 103300.

4) **Brecht, A., Vorspiel zum Schweigen**, Wien 1948, S. 88.

5) **So traten auch Koch-Weser und der württembergische Staatspräsident Bolz für eine Stärkung der Präsidialmacht ein.**

Zeit kaum beheben lassen würde.

Allein, daß auch Bayern sich diese damals weitverbreitete Forderung¹⁾ zu eigen machte, wird gerne als Beweis des un-demokratischen Charakters des bayerischen Föderalismus angeführt.²⁾ Bayern hatte sich, unterstützt von den Deutschnationalen, schon früh für eine Beschränkung der Vormachtstellung des Reichstages eingesetzt. In diesem Versuch ist aber in erster Linie das Bestreben zu sehen, das in der Politik sich am stärksten auswirkende unitaristische Organ der Reichsverfassung zu neutralisieren. Mehr Gewicht wurde auf die Hebung der Stellung des Reichsrates gelegt. Nachdem im Reichsrat die Länderregierungen durch Vertreter repräsentiert wurden, die aus Parlamentsmehrheiten hervorgingen, liefen die bayerischen Vorschläge auf eine Substituierung der direkten Demokratie durch eine indirekte hinaus.

Der von der Papen-Regierung verfolgte Plan einer Personalunion zwischen dem Reich und Preußen entsprach Helds Programm auf der Länderkonferenz, jedoch mit einem entscheidenden Unterschied. Held vermochte nur einer Teilverbindung, und selbst dieser nur unter entsprechendem Ausgleich gegenüber den anderen Ländern zuzustimmen. Diese Bedingungen wurden als so zwingend empfunden, daß von ihnen die Mitarbeit an einer Reichsreform abhängig gemacht wurde. Bayern befand sich dadurch nun wieder in dem gleichen Dilemma wie seinerzeit auf der Länderkonferenz. Man schlug selbst Verfassungsänderungen vor, zur gleichen Zeit aber sah man sich gezwungen, die Verfassung gegen Mißbrauch zu schützen, soweit die geplanten Vorhaben den eigenen Vorstellungen nicht entsprachen.

1) Dem Reichspräsidenten wurde jedoch das Recht zuerkannt, unter Wahrung der Selbständigkeit der Länder Länderrecht vorübergehend einem Reichsorgan zu übertragen.

2) Besson, W., Württemberg und die deutsche Staatskrise, 1928 bis 1933, S. 15, der sich auf Gollwitzer, Heinz, Bayern 1918 bis 1933, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 3. Jg., Nr. 4 1955, S. 380 stützt, der sich wiederum auf Schwend, K., Bayern, S. 334 bezieht.

Bei der Weiterverfolgung seiner Pläne ließ sich v. Papen durch das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 25. Oktober¹⁾ nicht beirren. Die Entscheidung hatte die rechtliche Fragwürdigkeit der Absetzung der Preußenregierung festgestellt und befunden, daß es unstatthaft sei, einen Reichskommissar als Landesregierung einzusetzen. Am De-facto-Zustand änderte dieses salomonische Urteil jedoch nichts.²⁾

Das Urteil wurde von Papen in seiner Art ausgelegt. Für den 29. Oktober sah die Reichsregierung eine Verordnung des Reichskommissars von Papen vor, die eine stärkere Verbindung zwischen dem Reich und Preußen herstellen sollte durch Ernennung von weiteren kommissarischen Ministern, die gleichzeitig als Reichsminister ohne Portefeuille bestellt wurden.

Held war am Vorabend über die geplanten Maßnahmen durch die bayerische Gesandtschaft unterrichtet worden.³⁾ Der Ministerrat beschloß am nächsten Morgen, beim Reichspräsidenten Einspruch einzulegen. In dem Beschluß des Ministerrates hieß es: "Das Vorgehen der Reichsregierung bildet eine schwere Enttäuschung für alle, die im Vertrauen auf die Erklärungen der Reichsregierung damit gerechnet hatten, daß eine Reform nur auf gesetzlichem Wege und nur nach Verhandlungen mit den Ländern eingeleitet wird."⁴⁾

-
- 1) Reich und Länder, 6.Jg., Heft 12, Dezember 1932.
 - 2) Der Regierung Braun wurde eine Schattendasein eingeräumt; ohne Einfluß auf die Führung der Geschäfte erhielt sie eine ihres Inhalts beraubte Vertretungsbefugnis des Landes gegenüber dem Reich und dem Landtag.
 - 3) Bericht der Gesandtschaft vom 28.10.1932, Geh. StA Mchn, MA 103302.
 - 4) MRP vom 29.10.1932.

Von Papen verharmloste natürlich seine Absichten: er habe nichts weiter vor, als die preußischen Ministerien durch Reichsminister kommissarisch verwalten zu lassen.¹⁾ Im übrigen denke er nicht daran, eine Verfassungsreform mit Art. 48 oder mit irgendwelchen Gewaltmaßnahmen durchzuführen.²⁾

Für Held war das Maß nun voll und er distanzierte sich endgültig und in aller Öffentlichkeit von der Regierung Papen³⁾ ohne Rücksicht auf die Opposition im Lande und in der Partei.⁴⁾ Trotzdem versuchte er noch einmal mit v.Papen ins Gespräch zu kommen. Am 3. November hatte Gesandter v.Preger ihm die Mitteilung zukommen lassen, daß v.Gayl ihm versichert hätte, bald Verhandlungen mit den Ländern wegen der Verfassungsreform aufzunehmen. Auch hätte er zu verstehen gegeben, daß er nicht abgeneigt sei, eine schriftliche Fixierung der von Bayern verlangten Zusicherungen zu geben.⁵⁾ Held richtete daraufhin einen Brief an den Reichskanzler, in dem er noch einmal seine Forderungen zusammenfaßte. Zusätzlich zu den verfassungsrechtlichen Sicherungen verlangte er einen weiteren Ausgleich, nämlich Drosselung der Aushöhlungs politik. Für die bisherigen Eingriffe des Reiches in die Hoheitsrechte der Länder sei vorwiegend geltend gemacht worden, daß das Reich keinen genügenden Einfluß auf den Vollzug seiner gesetzgeberischen Maß-

1) Telefongespräch mit Held am 29.10.1932, Geh. StA Mchn, MA 103302.

2) Rede Helds vor der Presse, in: Bayerische Staatszeitung, Nr. 255 vom 4.11.1932.

3) Helds Rede in Stuttgart vom 31.10.1932: "Das ist die Knute, das ist der Blitz aus dem Osten, der sich nach Deutschland verirrt hat," in: Neue Badische Landeszeitung, Nr. 560 vom 3.11.1932.

4) Der Wirtschaftsbeirat der BVP setzte sich in erster Linie für die Unterstützung v.Papens ein. Nationale Revolution in der BVP, in: Münchner Zeitung, Nr. 76/77 vom 18./19.3.1933. Schwend, K., Bayern, S.478ff.

5) Geh. StA Mchn, MA 103302.

nahmen habe, besonders nicht in dem größten deutschen Land, Preußen. Held meinte, dieser Grund sei doch nun hinfällig geworden - jedenfalls für die Dauer der gegenüber Preußen getroffenen Maßnahmen.¹⁾ Dem Grund nach wurden die bayerischen Forderungen auf Ausgleich von Reichsjustizminister Gürtner und Reichsinnenminister v. Gayl als berechtigt angesehen.²⁾ Anders der Reichspräsident, der wohl die Lage nicht mehr richtig einschätzen konnte und die bayerischen Vorstellungen als ausgesprochen lästig empfand: "Ich weiß nicht, was die Leute wollen, wir machen doch nichts Neues."³⁾

In den Ausgleichsverhandlungen, die dann auch tatsächlich am 11. November mit Gürtner und v. Gayl stattfanden,⁴⁾ ging es um eine verbindliche Festlegung der Reichsregierung zu der bayerischen Punktation vom 20. August 1932.

Bei den anschließenden Verhandlungen mit dem Reichskanzler waren auch die Ministerpräsidenten von Württemberg, Baden und Sachsen zugegen.⁵⁾ Von Papen bagatellierte die in Preußen getroffenen Maßnahmen. Er sah keinen Widerspruch zwischen den Vorgängen in Preußen und der föderalistischen Einstellung der Reichsregierung. Die Staatsvereinfachung in Preußen, die nun in Angriff genommen wurde, wäre schon lange geplant gewesen und in Zusammenhang damit stünden auch die personellen Entscheidungen. Es sei notwendig, einen modus vivendi zu finden. Von Papen gab zu verstehen, daß er nicht den Wünschen der Länder abgeneigt wäre, verlangte aber, daß die Länder keine Schwierigkeiten machten. Seinen Worten gab er entsprechenden Nachdruck durch den Hinweis, daß Hitler als Kanzler für die Länder noch weniger befriedigend sei als er selbst. Held wollte vor allem vor weiteren unliebsamen Überraschungen sicher sein.

1) Schreiben Helds an den Reichskanzler vom 8.11.1932, Geh. StA Mchn, MA 103302.

2) Bericht der Gesandtschaft vom 11.11.1932, Geh. StA Mchn, MA 103302.

3) Ebd., Geh. StA Mchn, MA 103302.

4) Niederschrift über die Besprechung vom 11./12.11.1932, Geh. StA Mchn, 103302.

5) Besprechung in der Reichskanzlei am 11.11.1932, Geh. StA Mchn, MA 103302.

Seine Forderungen zielten darauf ab, den Ländern bei den künftigen Maßnahmen eine Mitwirkung zu sichern und die Reichsregierung von einem weiteren Gebrauch des Art. 48 RV abzuhalten. "Allein die Tatsache, daß der Dualismus zwischen Preußen und Reich unerwünscht sei, begründet noch keinen Notstand." Eine Reichsreform dürfe nicht mit Art. 48 gemacht werden, der auch für die Wiederherstellung des Gleichgewichts nicht in Frage kommen dürfe. Von Papen ließ keinen Zweifel, daß die Neuordnung in Preußen nicht wieder rückgängig gemacht würde. Für ihn stellte sie vielmehr die Vorwegnahme des Kernstücks einer Verfassungsreform dar. Den Ländern wurde es anheimgestellt, bei den weiteren Maßnahmen mitzuwirken. Held erklärte sich zu einer Zusammenarbeit bereit, insoweit die offene Aussprache mit den Ländern und der legale Weg gewährleistet sein würden. Baden und Sachsen dagegen beharrten auf einer Rückgängigmachung, denn der Reichsrat könne ihrer Meinung nach keine illegalen Maßnahmen decken. Als Gegenleistung für die Abgabe von Versicherungen an die Länder verlangte v. Papen, daß sich die Länder Zurückhaltung bei der Beurteilung der Oktobermaßnahmen im Reichsrat auferlegen sollten. In der Reichsratssitzung vom 12. November 1932 schlug Held dann auch eine EntschlieÙung zur Abstimmung vor, die sich jeglichen Werturteils enthielt.¹⁾

Hinsichtlich der bayerischen Punktation waren der Reichsregierung inzwischen aber schon Bedenken gekommen. Die Tatsache einer Erklärung als solche würde möglicherweise bereits eine politische Unruhe auslösen. Eine einseitige Erklärung hielt sie zudem nicht für den richtigen Weg. Inhaltlich stieÙ man sich besonders an den Änderungen bezüglich des Art. 48 RV, in denen der Reichspräsident etwa eine Spitze gegen sich selbst sehen konnte, und die in einer Konfliktzeit auch nicht durchgeführt werden könnten. Eine Zurückrevision in der preußischen Frage wurde als

1) Geh. StA Mchn, MA 103302.

gänzlich unmöglich angesehen.¹⁾ Daß die Verhandlungen überhaupt weitergeführt wurden, geschah auf bayerisches Drängen.²⁾ Die Regierung v. Papen konnte mit Rücksicht auf die neue Regierungsbildung kaum noch Interesse an diesen Fragen bekunden. Ihr lag in erster Linie daran, Bayern zum Stillhalten zu bewegen. Zu Verfassungsänderungen war v. Papen nicht bereit, wohl aber zu einer Abmachung mit Bayern allein über die restlichen offenen Fragen.³⁾ Zu einer endgültigen Klärung der Angelegenheit kam es jedoch unter seiner Regierung nicht mehr.

An den neuen Reichskanzler v. Schleicher richtete Held am 7.12.1932 ein Schreiben, in dem er den Wunsch auf Weiterführung der Verhandlungen äußerte, auch für den Fall, daß die Reichs- und Verfassungsreform nicht mehr weiter betrieben werden sollte.⁴⁾ Am 10. Dezember übergab Held dem Kanzler eine Punktation über die bayerischen Forderungen. Schleicher wollte sich aber vor der endgültigen Regelung in Preußen auf nichts einlassen.⁵⁾ Eine Zwischenlösung hielt er für unnötig. Er berief sich darauf, daß im Reichskabinett vom Reichsfinanzminister größte Bedenken gegen die Abmachungen mit Bayern erhoben würden. Da außerdem sowohl mit dem Reichstag wie auf Grund des Art. 48 RV eine Lösung ausgeschlossen sei, könne ein Ausgleich nur de facto, in Form der Tolerierung erfolgen, aus der sich dann eine Übung herausbilden könnte.⁶⁾ Die Punktation erachte er auch insofern für hinfällig, als er nicht beabsichtige, irgendwelche Ver-

-
- 1) Unterredung Schäffers mit dem Reichskanzler am 25.11.1932, Geh. StA Mchn, MA 103302.
 - 2) Mitteilung der bayerischen Gesandtschaft vom 23.11.1932, Geh. StA Mchn, MA 103302.
 - 3) Mitteilung der bayerischen Gesandtschaft vom 1.12.1932, Geh. StA Mchn, MA 103302. Die Unterredung Sommers mit v. Papen hatte sich schon in dieser Richtung bewegt. Siehe dazu MRP vom 20.7.1932.
 - 4) Geh. StA Mchn, MA 103302.
 - 5) Niederschrift vom 10.12.1932, Geh. StA Mchn, MA 103302.
 - 6) Schreiben Sommers an Sperr vom 30.12.1932, Geh. StA Mchn, MA 103302.

fassungsänderungen vorzunehmen. Die Gleichgewichtsverschiebungen selbst seien nur vorübergehender Natur.

Held zeigte sich sehr enttäuscht über diese Haltung der Reichsregierung. Sein Programm stellte nach seiner Meinung ein Minimum dessen dar, was jeder Reichsregierung zumutbar sein müßte, da es nicht mehr verlangt, als was nach der Verfassung und geltenden Gesetzen und Verträgen rechtens sei. Das Abkommen sollte ja nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sein, sondern nur dem internen Zweck der Schaffung eines vertrauensvollen Verhältnisses zwischen dem Reich und namentlich den süddeutschen Ländern dienen. Wenn schon die Verhandlungen keinen formalen Abschluß fänden, wünschte er vom Reichskanzler wenigstens eine schriftliche Bestätigung der seitherigen Verhandlungsergebnisse.¹⁾

Die Reichsreformbestrebungen waren damit zu einem vorläufigen undramatischen Ende gekommen. Die noch in den Anfängen stehende Reichsreform hatte ein durchaus unitarisches Gepräge. Im Norden näherte man sich Verhältnissen, wie sie im Bismarckschen Reich geherrscht hatten, während es dem Süden trotz aller Anstrengungen nicht gelungen war, die entsprechende Position zurückzuerobern.²⁾

1) Schreiben Sommers an Sperr vom 30.12.1932, Geh. StA Mehn, MA 103302.

2) Schwend, K., Bayern, S. 481 ff.

Schlußbemerkung

Das föderalistische Programm Bayerns muß als gescheitert angesehen werden. Es vermochte weder den Lauf der Dinge aufzuhalten, noch die politische Entwicklung für seine Zwecke nutzbar zu machen, geschweige denn dieser seine Zielrichtung aufzudrängen.

Schon die theoretische Auseinandersetzung um die Reichsreform war zu ungunsten Bayerns ausgegangen. Der Versuch, Bayern seine bevorzugte Stellung im Reiche wieder zu verschaffen, war unter der Regierung Held schon früh aufgegeben worden. Selbst eine Stärkung des föderalistischen Prinzips der Verfassung ließ sich nicht erreichen. Im Gegenteil. Held konnte es nicht einmal verhindern, daß die Positionen von 1919 geräumt werden mußten.

Auf der Länderkonferenz sah sich Bayern zu einer vornehmlich defensiven Haltung verurteilt. Die Fragestellung, die Einsetzung der Ausschüsse, die Ausarbeitung der Vorschläge - alles war gegen den bayerischen Einspruch zustande gekommen. Seine Rolle bestand in der Obstruktion im Grundsätzlichen und in der Mitarbeit im Untergeordneten.

Von dem allgemein festzustellenden Zug der Zeit zur Unitarisierung, Zentralisierung und Rationalisierung abgesehen, war Bayern auf der Länderkonferenz in verwundbarer Stellung angetroffen worden. Da war zuerst die ungelöste Frage der Verwaltungsreform, die im eigenen Land über das Entwurfsstadium nicht hinauskam und deren Verwirklichung so manches Argument der Unitaristen hätte entkräften können. Der zweite und entscheidende Faktor bestand in

1) Held hatte das selbst erkannt. Siehe Anweisung an alle Ministerien vom 16.11.1925, Geh. StA Mchn, MA 103281.

dem nicht abzuleugnenden Gliederungsproblem in Gestalt des Dualismus Preußen - Reich und der finanz- und leistungsschwachen Länder, für dessen Lösung Bayern gänzlich inadäquate Vorschläge machte.¹⁾ Nach allgemeiner Ansicht war nämlich nur in Verbindung mit der Lösung der Gliederungsfrage die von Bayern als Hauptanliegen empfundene Neuregelung von Zuständigkeiten und das Abstoppen der Aushöhlungs politik möglich. Die "mangelhafte Gebietsform" und die "mangelhafte Größenordnung" der Länder verhinderten eine gleichartige Ausführung ihrer Verwaltungs- und Gesetzgebungsaufgaben,²⁾ so daß das Reich die Neigung entwickelte, die bereits durch die Verfassung eingeschränkten Zuständigkeiten der Länder in der Praxis noch mehr zu beschneiden. Augenscheinliches Beispiel dieser Entwicklung war auf dem Gebiete der Verwaltung das Entstehen von Reichssonderverwaltungen und Reichssonderbehörden mit der Folge eines Durcheinanders von Reichs- und Länderverwaltungen, das zu einem komplizierten Verwaltungssystem voller Unübersichtlichkeit und Arbeitsverdoppelung führte.³⁾ Die Aushöhlungs politik wurde noch verstärkt durch das finanzielle Übergewicht des Reiches. Das Reich versuchte bei der Ausschüttung von Mitteln sich sachliche Zuständigkeiten beizulegen. Gleichzeitig wurde durch das System der Überweisungen und Dotationen die finanzielle Selbstverantwortlichkeit, das Rückgrat jeder Selbstverwaltung, bei den Ländern und ihren Gemeinden geschwächt.

Bayern weigerte sich dem Gliederungsproblem näher zu treten, da es in allen diesbezüglichen Lösungsvorschlägen den Anfang vom Ende aller Länder zu erblicken glaubte. Es war nicht willens einen Prozeß in die Wege leiten zu helfen, in dessen Verlauf auch seine Existenz in Frage gestellt

1) Vogel, Walther, Deutsche Reichsgliederung und Reichsreform in Vergangenheit und Gegenwart, Leipzig - Berlin 1932, S. 120.

2) Poetzsch-Heffter, F., Grundgedanken, S. 20.

3) Brecht, A., Reichsreform - warum und wie?, Berlin 1931, S. 9.

werden konnte. Lieber wollte es alles beim alten lassen und das Risiko einer Fortführung der Aushöhlungs-
politik auf sich nehmen,¹⁾ die es mit Hilfe einer
zumindest klaren, wenn schon nicht verbesserten ver-
fassungsrechtlichen Aufteilung der Zuständigkeiten
zwischen Reich und Ländern, der Sicherstellung eines
stärkeren Einflusses auf die Reichsregierung und einer
Verbesserung des Finanzausgleiches in Grenzen halten
zu können glaubte.

Aber ähnlich wie bei der Entstehung der Bamberger Ver-
fassung, wo sich Bayern durch die in Weimar geschaffenen
Fakten mehr als erforderlich gewesen wäre in der Gestaltung
seiner Verfassung einschränken ließ,²⁾ vermochte Bayern
auch den Raum nicht auszufüllen, den ihm die Reichs-
verfassung auf anderen Gebieten zugestanden hatte.

Das Reich war für die Reaktion aus Bayern recht

1) In diesem Punkt unterschied sich die bayerische
Haltung grundsätzlich von der württembergischen
und badischen, die, nur um die Aushöhlungs-
politik zu beenden, selbst einer ihnen nicht genehmen
Reichsreform zustimmten. Für die Reichsreform.
Eine Unterredung mit Staatspräsident Dr. Bolz,
in: Kölnische Volkszeitung, Nr. 836 vom 28.11.1929.

Reichsreform und Länderkonferenz, Staatspräsident
Dr. Remmele über die Berliner Beratungen, in:
Karlsruher Volksfreund, Nr. 251 vom 26.10.1928:
"Wenn aber nichts geschieht und infolgedessen die
Aushöhlung der Länder ihren bisherigen Fortgang
nimmt, dann kommen wir in Deutschland zu einem
bürokratischen Zentralismus.... Aus diesen
Gründen halte ich auch den von Bayern ausgehenden
allzustarken Widerstand gegen die Reform für ein
nationales Unglück und erst recht für eine Gefähr-
dung der Selbständigkeit der Länder."
Held dagegen sah in der differenzierten Gesamtlösung
selbst den umfassendsten Aushöhlungsakt, der über-
haupt jemals stattgefunden hat. Dezentralisation
und Selbstverwaltung, in: Bayerischer Kurier, Nr. 335
vom 1.12.1929.

2) Schwend, K., Ein Mann des Rechts, S. 7.

hellhörig. Die entscheidenden Schritte entlang dem Weg der Unitarisierung wurden nicht gegen den eindeutigen Widerstand Bayerns durchgesetzt. Nachdem aber in Bayerns "Nein" eine Kompromißbereitschaft mitschwang, konnte nicht erwartet werden, daß das Reich sich freiwillig Beschränkungen auferlegen würde.

Die unbedingte bayerische Reichstreue brachte es mit sich, daß es zu Kraftproben zwischen dem Reich und Bayern nicht kommen konnte. In seiner Regierungsantrittsrede vom 2. Juli 1924¹⁾ hatte Held betont, daß er Frieden mit dem Reich haben wolle und keine Konflikte, die für das Reich und das Land von Übel seien. Was das Reich brauche, das müsse ihm gegeben werden, aber wo es die Lebensnotwendigkeiten Bayerns verlangen würden, ohne daß dadurch das Reich selbst in seinem Bestand und in seiner Machtstellung nach außen gefährdet werde, gehe er auch einem Konflikt nicht aus dem Wege. Held verstand es jedoch Konflikte zu vermeiden.²⁾ Er wußte die Reichsinteressen zu würdigen, insoweit sie sich sachlich vertreten ließen, selbst da, wo sie sich mit seiner Auffassung von der Eigenstaatlichkeit Bayerns nicht deckten.

Die Stellung der Länder war in der Weimarer Verfassung so geschwächt worden, daß ein Abhängigkeitsverhältnis gegenüber dem Reich geschaffen worden war. Ihrer Bewegungsfreiheit war durch die finanzielle Übermacht des Reiches enge Grenzen gesetzt. Diese Einengung mußte insbesondere für das finanzschwache Bayern wirksam werden. Sie wäre es noch in einem erhöhteren Maße geworden, hätte Bayern nicht die Möglichkeit gehabt, auf seine unerledigten Abfindungsansprüche gegenüber dem Reich zurückzugreifen. Die Forderungen an das Reich wußte Held geschickt als politische Waffe zu gebrauchen.

1) VBl, Sten.Ber. Bd., 1, vom 2.7.1924.

2) Die beliebte Redensart von den "äußersten Konsequenzen", beinhaltet niemals eine "Gehorsamsverweigerung Bayerns dem Reich gegenüber". Bericht des Gesandten v.Haniel über ein Gespräch mit Held vom 11.11.1926, BA R 43 I/ 2388 pag. 209.

Insbesondere über die BVP konnte sich Bayern beim Reich Gehör verschaffen. Die entsprechende Gelegenheit dazu ergab sich bei den häufigen Regierungsumbildungen. 1926 machte die bayerische Staatsregierung die Anerkennung ihrer Forderungen durch eine verpflichtende Erklärung des Reichskanzlers Dr. Luther zur Bedingung für den Eintritt der BVP in die Reichsregierung.¹⁾ Eine derartige Erklärung konnte nicht ohne Auswirkung auf die personelle Zusammensetzung des Kabinetts sein. Sie mußte bedeuten, daß Dr. Koch-Weser, der für die bayerische Regierung eine Herausforderung war, und der ein Programm verkörperte, das dem bayerischen entgegengesetzt war, nicht in die Regierung aufgenommen werden konnte.²⁾

Hier in diesem Verlangen nach verpflichtenden Erklärungen der Reichsregierung klang zum ersten Mal das alldurchziehende Leitmotiv der Regierung Held an. Nachdem aber die Versprechungen in der Vergangenheit nicht gehalten worden waren, mußte Held auf eine verfassungsmäßige Sicherung abzielen. Gegenstand dieser Vereinbarungen waren nicht Vergünstigungen sondern die Sicherung der bestehenden Rechte und Zuständigkeiten der Länder. Je schmaler die Basis der Hoheitsrechte der Länder wurde, desto empfindlicher und weittragender empfand Held den Verlust im einzelnen.³⁾ In die Verfassung sollte deshalb ein Artikel 76 a aufgenommen werden: "Änderungen oder Ergänzungen der Verfassung, welche unmittelbar oder mittelbar eine Einschränkung der den Ländern nach dieser Verfassung zustehenden Rechte in sich schließen, können

-
- 1) Die Fehrenbach gestellten Bedingungen, unter denen die BVP in die Reichsregierung eintreten wollte, deckten sich zum größten Teil mit dem Sofortprogramm im Bambergerprogramm von 1922, Beyerle, K., Föderalistische Reichspolitik, S. 53.
 - 2) Auftrag Helds an die Bayerische Gesandtschaft vom 17.2.1926, Geh. StA Mchn, MA 103284.
 - 3) Brief Helds an Leicht vom 18.12.1925, Geh. StA Mchn, MA 103284.

gleichviel, ob dabei der Wortlaut der Verfassung selbst geändert oder ergänzt wird oder nicht, nur im Wege der Gesetzgebung erfolgen. Solche Gesetze bedürfen in allen Fällen der Zustimmung des Reichsrats, sie gelten als abgelehnt, wenn im Reichsrat sich mehr als ein Viertel der gesetzlichen Stimmenzahl dagegen ausspricht. Gesetze, die eine Aufhebung des bundesstaatlichen Charakters der Verfassung oder der Eigenschaft der Länder als selbständige Staaten zum Gegenstand haben, sind nur mit Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren aller Länder zulässig."¹⁾

Dieser Paragraph enthielt das ganze Verfassungsreformprogramm Helds. Dabei war sich Held bewußt, daß Verfassungsänderungen, wie er sie vorschlug, kaum Aussicht auf Annahme haben konnten. Er war aber der Meinung, daß "das politische und taktische Schwergewicht... nicht in der Frage nach dem Erfolg, sondern in unserem Schritt als solchem (liege)". Die Ablehnung seiner Vorschläge würde das Reich mit seinen unitaristischen Absichten ins Unrecht setzen und zumindest eine Erschwerung der Entwicklung und eine Verzögerung in ihrem Tempo bringen. In dieser Hinsicht behielt Held wohl recht. Die Unitarisierungstendenz wäre viel stärker zum Ausdruck gekommen ohne die ständige bayerische Gegenwehr. Allein seine Hoffnung, daß in der Zukunft die Situation wieder einmal für Bayern eine günstigere sein würde, sollte sich nicht verwirklichen.

In diesem Sinne wohnte der in Held verkörperten bayerischen Politik eine gewisse Tragik inne. Erst unsere heutige Zeit hat viel von dem vollzogen, was Held in jahrelangen Kämpfen vergeblich zu erreichen suchte, obwohl auch heute wieder derselbe Drang zur Unitarisierung und Zentralisierung zu beobachten ist,²⁾ ganz so als sei dieser Trend bestimmend für die staatliche Organisation in unserem Jahrhundert.

1) Schreiben Helds an Leicht vom 23.11.1925, Geh. StA Mchn, MA 103284.

2) siehe dazu die Rede des bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Alfons Goppel im Bayerischen Rundfunk in: Politik aus erster Hand am 16.2.1966, S. 2. So auch die Landtagsrede des bayerischen Ministers für Bundesangelegenheiten Heubl am 12.4.1967, VBL, Sten.Ber., Bd. 1.

BIBLIOGRAPHIE

A. Archivalien

Bayerisches Hauptstaatsarchiv München
Geheimes Staatsarchiv

Akten des Staatsministeriums des Äußeren

Allgemeines Staatsarchiv

Akten des Staatsministeriums des Inneren

Akten des Staatsministeriums der Finanzen

Akten des Staatsministeriums für Wirtschaft

Bundesarchiv Koblenz

Akten der Reichskanzlei (Bestand R 43 I)

Nachlaß Held Regensburg

Nachlaß Wohlmuth Eichstätt

B. Protokolleditionen

Stenographische Sitzungsberichte des bayerischen Land-
tages 1924 - 33

Stenographische Sitzungsberichte des deutschen Reichs-
tages 1924 - 33

Stenographische Sitzungsberichte des deutschen Reichs-
rates 1924 - 33

Die Länderkonferenz (Januar 1928), hrsg. vom Reichs-
ministerium des Innern, Berlin 1928

Niederschrift über die Sitzung des Ausschusses der Länder-
konferenz für Verfassung und Verwaltungsreform, 4. Mai
1928, Berlin o.J.

Verfassungsausschuß der Länderkonferenz, Verhandlungen
der Unterausschüsse vom 5. und 6. Juli 1929,
Berlin 1930

Verfassungsausschuß der Länderkonferenz, Niederschrift
über die Verhandlungen der Unterausschüsse vom 18. und
19. November 1929, Berlin 1930

Verfassungsausschuß der Länderkonferenz, Die Abgrenzung
der Zuständigkeiten zwischen Reich und Ländern,
Berlin 1930

Verfassungsausschuß der Länderkonferenz, Niederschrift
über die Verhandlungen der Unterausschüsse vom
10. Juni 1930 und Beschlüsse des zweiten Unteraus-
schusses über die Organisation der Länder und den
Einfluß der Länder auf das Reich, Berlin 1930

Verfassungsausschuß der Länderkonferenz, Niederschrift
über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses
vom 21. Juni 1930 und Beschlüsse des Verfassungsaus-
schusses über:

1. Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Reich
und Ländern
 2. Organisation der Länder und den Einfluß der Länder
auf das Reich
- Berlin 1930

C. Zeitungen

Augsburger Postzeitung
Badischer Beobachter
Bayerischer Kurier
Bayerische Rundschau
Bayerische Staatszeitung
Bayerisches Vaterland
Bayerische Volkszeitung
Berliner Tagblatt
Darmstädter Zeitung
Deutsche Allgemeine Zeitung
Deutsches Volksblatt
Donauzeitung
Fränkische Tagespost
Frankfurter Zeitung
Germania
Hessische Landeszeitung
Karlsruher Zeitung
Kölnische Volkszeitung
Kölnische Zeitung
Le temps
Münchner Neueste Nachrichten
Münchner Post
Münchner Zeitung
Neue Zürcher Zeitung

Neues Wiener Tagblatt
Oberbayerischer Gebirgsbote
Regensburger Anzeiger
Rhein-Mainische Volkszeitung
Schwäbischer Merkur
Stuttgarter Neues Tagblatt
Stuttgarter Tagblatt
Süddeutsche Zeitung
Völkischer Beobachter
Vorwärts
Vossische Zeitung
Württembergische Zeitung

D. Literatur:

- Adametz, Walther
Mössner, Karl-Eugen Die deutsche Verwaltungs- und Verfassungsreform in Zahlen, Berlin o.J. (1928)
- Adenauer, Konrad Reichspolitik und Städte: Der Städte-tag, Sonderheft, Oktober 1932
- Aenderl, Franz Bavaria. The problem of German Federalism, London 1943
- Angermann, Karl Die Beziehungen zwischen dem Reiche und den Ländern, Dresden 1927
- Anschütz, Gerhard Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, in: Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, Heft 1, Berlin 1924
- Das preußisch-deutsche Problem. Skizze zu einem Vortrage, in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Nr. 22, Tübingen 1922
- Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 3. und 4. Aufl., Berlin 1926
- Anschütz, Gerhard
Thoma, Richard Das Reich als Bundesstaat, in: Handbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. I und II, Tübingen 1930/32
- Apelt, Willibald Staatstheoretische Bemerkungen zur Reichsreform, in: Gegenwartsfragen aus der Allgemeinen Staatslehre und der Verfassungstheorie, Festgabe für Richard Schmidt zu seinem 70. Geburts-tag, Leipzig 1932
- Vom Bundesstaat zum Regionalstaat. Betrachtungen zum Gesetzentwurf über den endgültigen Reichswirtschaftsrat, Berlin 1927
- Zum Begriff Föderalismus, Festgabe für Erich Kaufmann, Köln - Stuttgart 1950
- Aretin, Erwein v. Bayern und der Föderalismus, in: Föderalistische Hefte, Jg. 1, Heft 2, 1948
- Das bayerische Problem, München 1924

- Aretin, Erwein v. Krone und Ketten, Erinnerungen eines bayerischen Edelmannes, München 1955
- Barbarino, Otto Staatsform und politische Willensbildung, München 1949
- Bauch, Andreas Wohlmuth, Georg in: Lebensläufe aus Franken, 6. Bd., Würzburg 1960
- Baumgarten, Eugen Das Reich und die Länder, Denkschrift über den Ausgleich der Zuständigkeiten zwischen dem Reich und seinen Ländern in Gesetzgebung und Verwaltung, Karlsruhe 1923
- Bazille, Wilhelm Der Standpunkt der süddeutschen Staatsoberhäupter, in: Süddeutsche Monatshefte, Jg. 25, Heft 4, 1928
- Becker, Otto Weimarer Reichsverfassung und nationale Entwicklung, Berlin 1931
- Becker, Walter Föderalistische Tendenzen im deutschen Staatsleben seit dem Umsturz der Bismarckschen Verfassung, Breslau 1928
- Behnke, Kurt Die Gleichheit der Länder im deutschen Bundesstaatsrecht. Eine staatsrechtliche Studie auf rechtsvergleichender Grundlage, Berlin 1926
- Bergsträßer, Ludwig Die Entwicklung der Weimarer Verfassung, in: Süddeutsche Monatshefte, Jg. 29, Heft 6, 1932
- Geschichte der politischen Parteien in Deutschland, 7. Aufl., München 1952
- Die Grundgedanken unserer Reichsverfassung, Berlin 1922
- Besson, Waldemar Württemberg und die deutsche Staatskrise 1928 - 1932. Eine Studie zur Auflösung der Weimarer Republik, Stuttgart 1959
- Beyerle, Konrad Föderalismus, in: Felix Porsch-Festschrift der Görres-Gesellschaft, Paderborn 1923
- Föderalistische Reichspolitik, München 1924

- Beyerle, Konrad Zentralisierter oder dezentralisierter Einheitsstaat, in: Bayerische Staatszeitung, Nr. 77 vom 30.11.1929
- Zehn Jahre Reichsverfassung, München 1929
- Bilfinger, Karl Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 1, Berlin 1924
- Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens. Eine staatsrechtliche und politische Studie, Tübingen 1923
- Nationale Demokratie als Grundlage der Weimarer Verfassung, Halle 1929
- Verfassungsumgehung. Betrachtungen zur Auslegung der Weimarer Verfassung, in: Archiv des öffentlichen Rechts, N.F., 11. Bd. 1926
- Bloch, Kurt Die Reichsgestaltungstendenzen in Deutschland von 1918 bis zur Gegenwart, Diss. Erlangen 1932
- Bornhak, Karl Dietrich Wandlungen der Reichsverfassung, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 26, Tübingen, 1910
- Bracher, Karl Die Auflösung der Weimarer Republik. Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie, in: Schriften des Instituts für politische Wissenschaft, Bd. 4, 3. Aufl., Villingen 1960
- Braun, Otto Deutscher Einheitsstaat oder Föderativsystem?, Berlin 1927
- Von Weimar zu Hitler, 2. Aufl., New York 1940
- Brecht, Arnold Aus nächster Nähe, Lebenserinnerungen 1884 - 1927, Stuttgart 1966
- Federalism and Regionalism in Germany, The Division of Prussia, New York 1946
- Mit der Kraft des Geistes. Lebenserinnerungen 2. Hälfte 1927 - 1967 Stuttgart 1967

- Brecht, Arnold Neuordnung der Dezentralisation im Deutschen Reich, in: Schriften des Vereins für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik, Heft 28, Berlin 1928
- Reichsreform, warum und wie?, Berlin 1931
- Stationen der Reichsreform, in: Vossische Zeitung, Nr. 401 vom 21.8.1932
- Vorspiel zum Schweigen. Das Ende der deutschen Republik, Wien 1948
- Brie, Siegfried Reichstag und Reichsrat in kritischer und rechtspolitischer Beleuchtung, in: Handbuch der Politik, Bd. 3, Berlin 1921
- Brück, Max Bayern in der Weimarer Republik, in: Die Gegenwart, Jg. 9, 1954
- Buchegger, Karl Unitarismus und Föderalismus in der Weimarer Reichsverfassung. Staatsrechtliche Studie, Karlsruhe 1927
- Buchheim, Karl Geschichte der christlichen Parteien in Deutschland, München 1953
- Bühler, Ottmar Der heutige Stand der Verwaltungs- und Verfassungsreform, 2. Aufl., Stuttgart 1931
- Der Reichssparkommissar, in: Zeitschrift für Politik, Berlin 1928
- Die Reichsverfassung vom 11. August 1919, 3. Aufl. Leipzig - Berlin 1929
- Finanzgewalt im Wandel der Verfassungen, in: Festschrift für Richard Thoma, Tübingen 1950
- Bund zur Erneuerung des Reiches (Hrsg.) Das Problem des Reichsrats, Berlin 1930
- Die Reichsreform, Bd. I: Allgemeine Grundlagen für die Abgrenzungen der Zuständigkeiten zwischen Reich, Ländern und Gemeindeverbänden, Berlin 1933
- Bussmann, Walter Otto v. Bismarck. Geschichte, Staat, Politik, Wiesbaden 1966

- Bussmann, Walter Politische Ideologien zwischen Monarchie und Weimarer Republik, in: Historische Zeitschrift, Bd. 190, 1960
- Buttmann, R. Bayerische Politik 1924 - 1928, München 1928
- Calker, Fritz v. Bismarcks Verfassungspolitik, München 1924
- Grundsätze des Deutschen Staatsrechts, München 1928
- Conrad, Herbert Zur Reichsreform, Stuttgart 1928
- Constädt, W. Föderalistischer Unitarismus, in: Deutsche Republik, Jg. 3, Heft 33, 1929
- Conze, Werner Die Krise des Parteistaates 1929/30, in: Historische Zeitschr., Bd. 179, 1954
- Curtius, Julius Sechs Jahre Minister der deutschen Republik, Heidelberg 1948
- Dan-Lui, H. Die Verfassungswandlung, Berlin 1932
- Dennewitz, Bodo Der Föderalismus. Sein Wesen und seine Geschichte, Hamburg 1947
- Deuerlein, Ernst Bayern im Frühjahr 1933, in: Unser Bayern, Jg. 2, Nr. 3, 1953
- Das Problem des Föderalismus in der deutschen Geschichte, in: Das Parlament, Nr. 28, 1955
- Das Reichskonkordat, Beiträge zur Vorgeschichte, Abschluß und Vollzug des Konkordates zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Deutschen Reich vom 20. Juli 1933. Düsseldorf 1956
- Der Reichstag, in: Das Parlament, Jg. 10, Nr. 39, 1960
- Dieckmann, Hildemarie Johannes Popitz. Entwicklung und Wirksamkeit in der Zeit der Weimarer Republik bis 1933, in: Studien zur europäischen Geschichte aus dem Friedrich-Meinecke-Institut der Freien Universität Berlin, Bd. 4 Berlin 1960
- Drews, Bill Probleme der Verwaltungsreform, in: Recht und Staat im Neuen Deutschland, Bd. II, Berlin 1929

- Eggersdorfer, Franz Xaver Die Krise des staatlichen Lebens und die Ideenwelt der bayerischen Volkspartei, München 1929
- Ehmke, Horst Grenzen der Verfassungsänderung, Berlin 1953
- Emerson, Rupert State and Sovereignty in Modern Germany, New Haven 1928
- Eschenburg, Theodor Der Weg in die Diktatur. 1918 - 1933, München 1962
- Die improvisierte Demokratie der Weimarer Republik, in: Geschichte und Politik, Laupheim 1954
- Eyck, Erich Geschichte der Weimarer Republik, Bd. 2, Zürich 1957
- Ferber, Walter Historisch-Politische Betrachtungen, in: Neues Abendland, Nr. 2, Augsburg 1946
- Fick, Friedrich Die Notwendigkeit des deutschen Einheitsstaates. Wege zum deutschen Einheitsstaat, Berlin 1926
- Reichseinheit oder Föderalismus, Nürnberg 1925
- Flad, Wolfgang Verfassungsgerichtsbarkeit und Reichsexekution. Beiträge zur Lehre von den Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern und deren Entscheidung, in: Heidelberger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 4, Heidelberg 1929
- Fleischmann, Max Verfassungserbgut von Reich zu Reich, in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Nr. 55, Tübingen 1928
- Foerster, Friedrich Wilhelm Bismarcks Werk im Lichte der föderalistischen Kritik, Ludwigsburg 1921
- Frantz, Konstantin Deutschland und der Föderalismus in Summa-Schriften, Nr. 1, Hellerau 1917
- Franz-Willing, Georg Die bayerische Vatikanengesandtschaft 1803 - 1934, München 1965
- Freytagh-Loringhoven, Frhr. Hugo v. Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, München 1924

- Friedensburg, Ferdinand Die Weimarer Republik, Berlin 1946
- Friedrich, Carl J. Der Verfassungsstaat der Neuzeit,
Berlin 1953
- Frielinghaus, Otto Der dezentralisierte Einheitsstaat,
Berlin 1928
- Der deutsche Einheitsstaat. Eine
Schriftenfolge zur Klärung der inner-
staatlichen Entwicklung Deutschlands,
Berlin 1928
- Fromme, Friedrich K. Von der Weimarer Verfassung zum Bon-
ner Grundgesetz. Tübinger Studien
zur Geschichte und Politik, Bd. 12,
Tübingen 1960
- Gierke, Otto v. Das deutsche Genossenschaftsrecht,
Bd. 1, Darmstadt 1954
- Giese, Friedrich Die Verfassung des deutschen Reiches
vom 11. August 1919, Berlin 1921
- Föderalistische Verfassungsreform,
in: Wille und Weg, 2. Jg., Nr. 12,
1926
- Gmelin, Hans Politische Abhängigkeit von Staaten
untereinander. Gegenwartsfragen aus
der allgemeinen Staatslehre und der
Verfassungstheorie, Festgabe für
Richard Schmidt, Leipzig 1932
- Görcke, Hans-Helmut Hegemonie und Partikularismus im
neuen deutschen Verfassungsrecht,
Diss. Kiel 1926
- Goldschmidt, Hans Das Reich und Preußen um die Führung,
Berlin 1931
- Der deutsche Reichsgedanke, Leipzig
1933
- Unitarismus, Föderalismus, Dualis-
mus, Leipzig 1933
- Gollwitzer, Heinz Bayern 1918 bis 1933, in: Viertel-
jahreshefte für Zeitgeschichte,
3. Jg., Nr. 4, 1955
- Grabowsky, Adolf Bayern und das Reich - ein Lösungs-
versuch, in: Deutsche Allgemeine
Zeitung vom 6. und 7.11.1923, Nr.
516 und 518

- | | |
|----------------------|--|
| Grau, Richard | Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierung auf Grund des Art. 48 der Reichsverfassung, Berlin 1922 |
| Haller, Johannes | Bundesstaat oder Einheitsstaat?, Tübingen 1928 |
| Hartung, Fritz | Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart, 5. Aufl., Stuttgart 1950 |
| - | Die geschichtlichen Grundlagen der Weimarer Reichsverfassung, in: Neue Jahrbücher für Wissenschaft und Jugendbildung, Heft 4 und 5, 1. Jg., Berlin 1925 |
| - | Staatsbildende Kräfte der Neuzeit. Gesammelte Aufsätze, Berlin 1961 |
| Hausenstein, Wilhelm | Föderalismus, in: Der neue Merkur, 4. Jg., 1920/21 |
| - | Von einem Süddeutschen. Vereinheitlichung, in: Der neue Merkur, Jg. 3, 1919/20 |
| Hegelmaier, Leopold | Reich und Länder. Neue Reichsreformvorschläge, in: Württembergische Zeitung für Rechtspflege und Verwaltung, 23. Jg., Heft 1, 1930 |
| Held, Heinrich | Das preußisch-deutsche Problem, München 1929 |
| - | Der Standpunkt der süddeutschen Staatsoberhäupter, in: Süddeutsche Monatshefte, Jg. 25, Heft 4, 1928 |
| - | Die Verfassung des Freistaates Bayern, München 1919 |
| - | Reichsaufbau. Deutschlands Weg an der Zeitenwende, München 1931 |
| Held, Joseph | Der Reichsrat, seine Geschichte, seine Rechte und seine Stellung nach der Reichsverfassung vom 11. August 1919. Dargestellt unter Berücksichtigung der Reformvorschläge der Denkschrift der Bayerischen Staatsregierung. Diss. Erlangen 1926 |
| - | Heinrich Held: ein Leben für Bayern, Regensburg 1958 |

- Henle, Rudolf Provinzen oder Länder, in:
Reich und Länder, 4. Heft, 1931
- Kleindeutscher Einheitsstaat oder
großdeutsches Reich?, in: Schriften der
Reichsarbeitsgemeinschaft deutscher
Föederalisten, Köln 1929
- Länderkonferenz und Einheitsstaat,
München 1928
- Reichsreform und Länderstaat,
München 1928
- Reichsreform, Bayern, Großdeutschland,
in: Schriften der Reichsarbeitsgemein-
schaft deutscher Föederalisten, Köln 1933
- Hensel, Albert Der Finanzausgleich im Bundesstaat in
seiner staatsrechtlichen Bedeutung,
Berlin 1922
- Herold, Hans Das Problem Reich - Länder und der
Versuch seiner Lösung durch die Schaf-
fung von Reichsländern, Diss.
Würzburg 1928
- Herrfahrdt, Heinrich Reich und Preußen, Bamberg 1928
- Wege und Grenzen der Verfassungs-
änderung, in: Reich und Länder, Jg. 3,
Heft 5-8, 1929
- Herz, Carl Der Stand der Reichs- und Verwaltungs-
reform, in: Die Justiz, Bd. 4, Heft 5,
Berlin 1929
- Herzfeld, Hans Demokratie und Selbstverwaltung in
der Weimarer Epoche, in: Schriftenreihe
des Vereins zur Pflege kommunalwissen-
schaftlicher Aufgaben e.V., Berlin,
Bd. 2, Stuttgart 1957
- Hesse, Konrad Der unitarische Bundesstaat,
Karlsruhe 1962
- Heuß, Theodor Bayern und das Reich, in: Deutsche
Politik, Bd. 1, Jg. 4, Berlin 1919
- Die alte und die neue Reichsverfassung
in ihrer wirtschaftlichen Tragweite, in:
Wirtschaft und Technik, Bd. I, Stutt-
gart 1921
- Hilpert, Friedrich Die Grundlagen der bayerischen Zentrums-
politik 1918-1921, Berlin 1941

- Hintze, Otto Der Staat als Betrieb und die Verfassungsreform, in: Soziologie und Geschichte, Gesammelte Abhandlungen zur Soziologie, Politik und Theorie der Geschichte, Bd. 2, 2.Aufl., Göttingen 1964
- Staat und Verfassung, in: Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte, Bd. 1, 2.Aufl., Leipzig 1941
- Hinrichs, Bernhard Die Grenzen der Verfassungsautonomie der Länder, in: Abhandlungen zur Reichsverfassung, Heft 5, Berlin 1930
- Höfler, Gabriele Erzbergers Finanzreform und ihre Rückwirkung auf die bundesstaatliche Struktur des Reiches vorwiegend am bayerischen Beispiel, Diss. Freiburg 1955
- Högnier, Wilhelm Der schwierige Außenseiter, Erinnerungen eines Abgeordneten, Emigranten und Ministerpräsidenten, München 1959
- Die verratene Republik. Geschichte der deutschen Gegenrevolution, München 1958
- Höpker-Aschoff, Hermann Deutscher Einheitsstaat. Ein Beitrag zur Rationalisierung der Verwaltung, Berlin 1928
- Holtz, Dietrich Verfassungs- und Verwaltungsreform in Reich und Ländern, Berlin 1928
- Holtzmann, Robert Reichsverfassung und Gegenwart, Berlin 1932
- Honegger, H. Das bayerische Problem, in: Archiv für Politik und Geschichte, Heft 4, 2.Jg., 1924
- Horion, Johannes Probleme der Reichsreform, Jena 1931
- Hugenberg, Alfred Streiflichter aus Vergangenheit und Gegenwart, Berlin 1927
- Huie de Grais, Robert Handbuch der Verfassung und Verwaltung, Graf v. 23.Aufl., Berlin 1926

- Jacobi, Erwin Der deutsche Föderalismus, in:
Veröffentlichungen der Vereinigung
deutscher Staatsrechtslehrer,
Berlin 1924
- Einheitsstaat oder Bundesstaat
Leipzig 1919
- Jan, Heinrich v. Bayern zur Verfassungsreform. Auf
Grund der bayerischen Stellungnahme zur
Länderkonferenz, München-Berlin 1928
- Verfassung und Verwaltung in Bayern.
1919 - 1926, in: Jahrbuch des öffent-
lichen Rechts, Bd. 14, 1926
- Jasper, Gotthard Der Schutz der Republik. Studien zur
staatlichen Sicherung der Weimarer
Republik 1922 - 1938, in: Tübinger
Studien zur Geschichte und Politik,
Bd. 16, Tübingen 1962
- Jellinek, Georg Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl.,
Berlin 1914
- Jellinek, Walter Revolution und Reichsverfassung. Bericht
über die Zeit vom 9.11.1918 bis zum
31.12.1919, in: Jahrbuch des öffent-
lichen Rechts, Bd. 9, Tübingen 1920
- Die Wandlungen in den Aufgaben und im
Zuständigkeitsverhältnis von Reich und
Ländern. Von der Reichsgründung bis zum
Jahre 1919, in: Recht und Staat im
Neuen Deutschland, Bd. 1, Berlin 1929
- Verfassung und Verwaltung des Reiches
und der Länder, Bd. II, Leipzig 1926
- Jerusalem, Franz W. Zentralisation und Dezentralisation
der Verwaltung, in: Handbuch der
Politik, 1.Bd., 1.Aufl., Berlin
und Leipzig 1912/13
- Die Staatsidee des Föderalismus, in:
Recht und Staat in Geschichte und
Gegenwart, Nr. 142/143, Tübingen 1942

- Jessen, Arnd Bayerns Saldo beim Reichsfinanz-
ausgleich. Tatsachen und Zahlen,
Berlin 1931
- Der deutsche Finanzausgleich in
Theorie und Praxis, in: Vierteljahres-
schrift für Steuer- und Finanzrecht,
6. Jg., Berlin 1932
- Joeckle, Rudold Bayern und die große politische Krise
in Deutschland im Sommer 1922, in:
Politische Zeitfragen, 4. Jg., Heft
7-11, München 1922
- Jung, Edgar J. Föderalismus aus Weltanschauung,
München 1931
- Kamnitzer, Heinz Bemerkungen zur Nationalversammlung
und Verfassung der deutschen Republik,
in: Wissenschaftliche Annalen, 6. Jg.,
Nr. 1, 1957
- Kaufmann, Erich Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung,
Berlin 1917
- Grundfragen der künftigen Reichsver-
fassung, Berlin 1919
- Das Problem des Parlamentarismus,
Wien 1925
- Wer soll der Hüter der Verfassung
sein?, Berlin 1931
- Kitz, Wilhelm Die verfassungsrechtlichen Möglich-
keiten der Weiterentwicklung der
jetzigen Reichsverfassung, in: Deut-
sche Gemeindezeitung, Jg. 66, Nr. 48
- Reichsland Preußen. Ein Beitrag zur
Verfassungs- und Verwaltungsreform,
Düsseldorf 1926
- Knight, Maxwell The German Executive 1890 - 1933,
Hoover Institute Studies, Series B:
Elites No. 4, Stanford/Calif. 1952

- Koch-Weser, Erich Die bayerische Denkschrift und der Unitarismus, in: Deutsche Juristen-Zeitung, Heft 3/4, 1929
- Die Reichsreform. Zwischenlösung oder Endlösung, in: Juristische Wochenschrift, 57. Jg., 1928
- Die Neugliederung des Reiches, Berlin 1922
- Einheitsstaat und Selbstverwaltung, Berlin o.J. (1928)
- Vereinheitlichung und Vereinfachung der Reichsverwaltung, in: Deutsche Juristen-Zeitung, 26. Jg., 1921
- Zum Einheitsstaat hin, in: Berliner Tagblatt, Nr. 88 vom 17. März 1929
- Koellreutter, Otto Der deutsche Staat als Bundesstaat und als Parteienstaat, in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Nr. 51, Tübingen 1927
- Integrationslehre und Reichsreform, Tübingen 1929
- Nach der Revolution. Geschichtliche Betrachtungen über unsere Lage, München 1919
- Verfassung und Verwaltung des Reiches, der Länder und Gemeinden, in: Der Deutsche Staatsbürger, 1924
- Kollmann, Ottmar Selbstverwaltung und Zentralismus, München 1932
- Krausneck, Wilhelm Die bayerischen Staatsfinanzen im Rahmen der deutschen Wirtschaftslage, in: Politische Zeitfragen, 4. Jg., Heft 12, München 1922

- Krebs, Gerhard The Länderkonferenz and the Problem of Federal Reform in Germany, University of California, 1937
- Kronheimer, Der Streit um den Artikel 48 der Reichsverfassung, in: Archiv des öffentlichen Rechts, N.F., 7, 1924
- Kuchtner, Lorenz Bayerns Kampf um sein Recht und seinen Bestand. Sonderdruck aus der "Bayerischen Umschau", Kampfblatt der vaterländischen Bewegung, Folge 3 und 4, 1929
- Kunze, Ottokar Dr. Helds Denkschrift zur Reichsreform, in: Allgemeine Rundschau, 26. Jg., Nr. 23, 1928
- Ein Bekenntnis zum deutschen Föderalismus, in: Allgemeine Rundschau, 24. Jg., Nr. 8, 1926
- Laband, Paul Die Wandlungen der deutschen Reichsverfassung. Vortrag der Gehe-Stiftung, Dresden 1895
- Die geschichtliche Entwicklung der Reichsverfassung seit der Reichsgründung, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 1, Tübingen 1907.
- Lampe, Herrmann Reich und Länder, Diss. Breslau 1926
- Landsberg, Otto Die bayerische Denkschrift und der deutsche Einheitsstaat, in: Die Gesellschaft, 1. Jg., Nr. 7, 1924
- Lassar, Gerhard Die reichseigene Verwaltung, in: Recht und Staat im Neuen Deutschland, Bd. 1, Berlin 1929
- Lent, Friedrich Deutscher Föderalismus, München 1948
- Löser, Georg Die Ergebnisse der Länderkonferenz, in: Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, 19. Jg., Nr. 14, 1929
- Löwenstein, Karl Erscheinungsformen der Verfassungsänderung, Tübingen 1931
- Lohmeyer, Hans Zentralismus und Selbstverwaltung, Berlin 1928
- Zur Verwaltungsreform, in: Preuß. Verwaltungsblatt, Bd. 45, Nr. 11, 1924

- Lotz, Walter Der Finanzausgleich und Bayern, in:
Recht und Staat in Geschichte und
Gegenwart, Heft 49, Tübingen 1927
- Lukas, Josef Die organisatorischen Grundgedanken
der neuen Reichsverfassung, Tübingen
1920
- Luther, Hans Politiker ohne Partei. Erinnerungen,
Stuttgart 1960
- Mataja, Heinrich Föderalismus und Anschluß, in: Süd-
deutsche Monatshefte, 25. Jg., Heft
4, 1928
- Matthias, Erich
Morsey, Rudolf Das Ende der Parteien 1933, Düssel-
dorf 1960
- Mayer, Theodor Geschichtliche Grundlagen der Deut-
schen Verfassung, Giessen 1933
- Maunz, Theodor Ende des Rechtsstaates, in: Bayeri-
sche Staatszeitung, Nr. 105,
vom 8./9. Mai 1932
- Medicus, Franz Albrecht Reichsreform und Länderkonferenz.
Die Beratungen und Beschlüsse der
Länderkonferenz und ihrer Ausschüsse,
Berlin 1930
- Meinecke, Friedrich Die Idee der Staatsraison in der
neueren Geschichte, München 1957
- Nach der Revolution. Geschichtliche
Betrachtungen über unsere Lage,
München 1919
- Meißner, Otto Staatssekretär unter Ebert, Hinden-
burg, Hitler, Hamburg 1950
- Münchheimer, Werner Die Neugliederung Deutschlands. Grund-
lagen, Kritik, Ziele und die Pläne
zur "Reichsreform" von 1919 - 1945,
in: Frankfurter geographische Hefte,
Jg. 23, Heft 1, Frankfurt 1949
- Mogi, Sobei The Problem of Federalism. A Study
in the History of political Theory,
London 1931
- Mommsen, Wilhelm Unitarismus und Föderalismus in
Deutschland, in: Zeitschrift für Po-
litik, 14. Bd., 1925
- Föderalismus und Zentralismus, Laup-
heim 1954

- | | |
|----------------------------|---|
| Mommsen, Wilhelm | Deutsche Parteiprogramme, in:
Deutsches Handbuch der Politik, Bd. 1,
München 1960 |
| Müller, Karl | Das bayerische Problem in der deutschen
Geschichte, München - Berlin 1931 |
| Müller-Meiningen,
Ernst | Bayerischer Brief, in: Stuttgarter
Neues Tagblatt, Nr. 20 vom 21.1.1929
und Nr. 28 vom 17.1.1929 |
| Mulert, Oskar | Erneuerung der Selbstverwaltungs-
rechte, in: Deutsche Juristenzeitung,
Heft 3, 1931 |
| Nahm, Paul | Die Krise des deutschen Föderalismus,
in: Das neue Reich, 9.Jg., Nr. 16,
1926/27 |
| Nawiasky, Hans | Der Bundesstaat als Rechtsbegriff,
Tübingen 1920 |
| - | Der föderative Gedanke in und nach der
Reichsverfassung, in: Politische
Zeitfragen, 3. Jg., Heft 7, München 1921 |
| - | Der Sinn der Reichsverfassung,
München 1931 |
| - | Die föderalistische Ausgestaltung der
Reichsverfassung, in: Deutsche
Juristenzeitung, 1923 |
| - | Die Grundgedanken der Reichsverfassung,
München - Leipzig 1920 |
| - | Grundprobleme der Reichsverfassung,
Teil I: Das Reich als Bundesstaat,
Berlin 1928 |
| - | Zentralisierter oder dezentralisierter
Einheitsstaat, in: Bayerische Staats-
zeitung, Nr. 75 - 77 vom 3. - 5.4.1929 |
| Oncken, Hermann | Bismarck und Weimar, in: Recht und
Staat im Neuen Deutschland, Bd. I,
Berlin 1929 |
| Papen, Franz v. | Der Wahrheit eine Gasse, München 1952 |
| Peters, Hans | Deutscher Föderalismus, in: Zeit- und
Streitfragen, Heft 4, Köln 1946 |
| - | Zentralisation und Dezentralisation,
Berlin 1928 |

- Peters, Hans Grenzen der Selbstverwaltung. Reichsauftragsangelegenheiten, in: Reich und Länder, 2.Heft, 1928/29
- Petzold, Joachim Der Staatsstreich vom 20.Juli 1932 in Preußen, in: Zeitschrift für Geschichte und Wissenschaft, 4.Jg., Heft 4, 1956
- Pfeiffer, Anton Einheitsstaat und Föderalismus, in: Politische Zeitfragen, 2.Jg., Heft 5-7, München 1920
- Gedankenwelt und Tätigkeit der Bayerischen Volkspartei, in: Zentralarchiv für Politik und Wirtschaft, Sonderheft 1, München 1922
- (Hrsg.) Mitteilungen für die Vertrauensleute der Bayerischen Volkspartei, 1924 - 1933, München
- Pfeiffer, Hans Volk und Staat, in: Das Neue Reich, 9.Jg., Nr. 45, Wien 1927
- Piloty, Robert Der Streit zwischen Bayern und dem Reiche über die Republikschutzgesetze und seine Lösung, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd.4, N.F., 1922
- Poetzsch-Heffter, Fritz Die Aushöhlung der Länder, in: Die Gesellschaft, 6.Jg., Nr. 1, 1929
- Die Reichsreform seit Abschluß der Länderkonferenz, in: Deutsche Juristenzeitung, 38.Jg., 1933
- Grundgedanken der Rechtsreform, in: Wärdendes Recht, Heft 4, Berlin 1931
- Handkommentar der Reichsverfassung vom 11.August 1919, 3.Aufl., Berlin 1928
- Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung. 1.Teil 1920 - 1924, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 13, 1925
2.Teil 1925 - 1928, ebd., Bd. 17, 1929
3.Teil 1929 - 1931, (Jan. 1933) ebd., Bd. 21, 1933/34
- Polak, Karl Die Weimarer Verfassung, ihre Eigenschaften und Mängel, Düsseldorf 1952

- Popitz, Johannes Der Finanzausgleich, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, Tübingen 1927
- Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden. Gutachten, erstattet der Studiengesellschaft für den Finanzausgleich, Berlin 1923
- Die deutschen Finanzen 1918 - 1928. Zehn Jahre deutsche Geschichte 1918-1928, Berlin 1928
- Die staatsrechtlichen Grundlagen des öffentlichen Finanzwesens, unter besonderer Berücksichtigung des Finanzausgleichs zwischen Reich und Ländern, in: Recht und Staat im Neuen Deutschland, Bd. 1, Berlin 1929
- Die Wandlungen in den Aufgaben und im Zuständigkeitsverhältnis von Reich und Ländern auf Grund der Weimarer Verfassung, in: Recht und Staat im Neuen Deutschland, Bd. 1, Berlin 1929
- Posadowsky, Arthur Splitterstaat oder Einheitsstaat, in: Deutsches Volksrecht, Nr. 11 vom 6.2.1932
Graf v.
- Preuß, Hugo Die bayerische Reaktion, in: Neues Wiener Tagblatt Nr. 13 vom 13.1.24
- Reich und Länder, Hrsg. von Anschütz, Berlin 1928
- Selbstverwaltung, Gemeinde, Staat, Souveränität. Staatsrechtliche Abhandlungen, Festgabe für Paul Laband zum 50. Jahrestag der Doktor-Promotion, 28. Bd., Tübingen 1908
- Staat, Recht und Freiheit. Aus 40 Jahren deutscher Politik und Geschichte, Tübingen 1926
- Um die Reichsverfassung von Weimar, Berlin 1924
- Art. 18 der Reichsverfassung. Seine Entstehung und Bedeutung, Berlin 1922
- Verfassungspolitische Entwicklungen in Deutschland und Westeuropa, Hrsg. von H. Hintze, Berlin 1926

- Pünder, Hermann Der Reichspräsident in der Weimarer
Republik, Frankfurt/Main 1961
- Politik in der Reichskanzlei. Auf-
zeichnungen aus den Jahren 1929 - 1932,
Stuttgart 1961
- Puttkammer,
Ellinor v. Förderative Elemente im deutschen Staats-
recht seit 1648, in: Quellensammlung
zur Kulturgeschichte, Bd. 7, Göttingen -
Berlin - Frankfurt 1955
- Rauschenberger,
Walther Das Bundesstaatsproblem,
Leipzig 1920
- Rehm, Hermann Unitarismus und Föderalismus in der
deutschen Reichsverfassung. Vortrag
in der Gehe-Stiftung, Bd. 4, Dresden 1898
- Remmele, Adam Gegen den Einheitsstaat, in: Süddeutsche
Monatshefte, 25.Jg., Heft 4, 1928
- Renner, Hermann Georg Heim. Der Bauerndoktor. Lebensbild
eines ungekrönten Königs, München 1960
- Revermann, Klaus Die stufenweise Durchbrechung des
Verfassungssystems, in: Aschendorffs
Juristische Handbücher, Bd. 62,
Münster 1959
- Ritter, Erwin Frei Reichsländer. Vorschläge zum Aus-
bau des Reiches, Köln 1927
- Rosenberg, Arthru Entstehung und Geschichte der Weimarer
Republik, Frankfurt 1955
- Salomon, Felix Die deutschen Parteiprogramme, in:
Quellensammlung zur deutschen Geschichte,
Heft 3: Von der Revolution bis zum
Neuen Reichstag 1918 - 1920, 3.Aufl.,
Leipzig - Berlin 1920
- Schade, Franz Kurt Eisner und die bayerische Sozial-
demokratie. Schriftenreihe der For-
schungsstelle der Friedrich-Ebert-
Stiftung, Hannover 1961
- Schäffer, Fritz Der Föderalismus in Deutschland,
München 1928
- Die Aushöhlungs- und Aushungerungspolitik
des Reiches gegenüber den Ländern,
München 1929

- | | |
|--------------------------------|---|
| Schelcher, Walter | Zur Reform der Reichsverfassung, Leipzig 1928 |
| Schmelzle, Hans | Das deutsche Reich - ein Bundesstaat, in: Nord und Süd, Heft 1, Berlin 1928 |
| - | Der bayerische Staatshaushalt und seine Beziehungen zum Reich, München 1920 |
| - | Die Einnahmequellen des bayerischen Staates. Tatsachen aus dem bayerischen Staatshaushalt, Der Reparationsagent und die Finanzpolitik des Reiches gegenüber den Ländern, in: Flugschriften der BVP, Nr. 3, München 1929 |
| - | Gedanken über den Föderalismus, in: Süddeutsche Monatshefte, 25. Jg., Heft 4, 1928 |
| Schmidt, Richard | Der preußische Einheitsstaat und der deutsche Bundesstaat, in: Zeitschrift für Politik, Bd. 16, Heft 3, Berlin 1928 |
| Schmitt, Carl | Der Hüter der Verfassung, in: Beiträge zum öffentlichen Recht der Gegenwart, Nr. 1, Tübingen 1931 |
| - | Hugo Preuß. Sein Staatsbegriff und seine Stellung in der deutschen Staatslehre, in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Nr. 72, Tübingen 1920 |
| - | Reichs- und Verfassungsreform, in: Deutsche Juristenzeitung, 36. Jg., 1931 |
| - | Verfassungslehre, München - Leipzig 1928, Berlin 1954 |
| Schmitt, Carl
Jacobi, Erwin | Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichsverfassung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 1, Berlin - Leipzig 1924 |
| Schmitt, Franz | Föderalismus und süddeutsche Wirtschaft. Regionale oder zentralistische Wirtschaftspflege in Deutschland? in: Flugschriften der BVP, Nr. 2, München 1929 |

- Schmittmann, Benedikt Großpreußen oder deutscher Volksstaat, in: Schriften der Reichsarbeitsgemeinschaft deutscher Föderalisten, Heft 6, Köln 1930
- Schneider, Alexander Bayerns politische Berufung, München 1929
- Schötter, Peter Länderreform und Landeskunde. Politische Zwischenbilanz und wissenschaftliche Probleme der Bestrebungen zur innergeschichtlichen Neuordnung Deutschlands von 1919 bis 1959, in: Westfälische Forschungen, Bd. 12, 1959
- Schoppmeier, K. H. Der Einfluß Preußens auf die Gesetzgebung des Reiches, Berlin 1929
- Schulthess' Europäischer Geschichtskalender
- Schulz, Gerhard Zwischen Demokratie und Diktatur, Bd. 1, Berlin 1963
- Schulze, Alfred Das neue deutsche Reich, Dresden 1927
- Schwann, Hans Das Märchen vom billigen Einheitsstaat, in: Schriften der Reichsarbeitsgemeinschaft deutscher Föderalisten, Heft 4, 1929
- Einheitsstaat oder Föderativsystem? Wiesbaden 1927
- Schwarz, Albert Die Volksvertretung der Ersten Republik: Die Weimarer Nationalversammlung/Der Reichstag 1920 - 1933, in: Der Reichstag, Aufsätze, Protokolle und Darstellungen zur Geschichte der parlamentarischen Vertretung des deutschen Volkes 1871 - 1933. Schriftenreihe der Bundeszentrale für Heimatdienst, Heft 58, Bonn 1963
- Die Weimarer Republik 1918 - 1933, Konstanz 1958
- Schwend, Karl Bayerische Politik im Jahre 1930, in: Bayernland, 1930
- Bayern zwischen Monarchie und Diktatur. Beiträge zur bayerischen Frage in der Zeit von 1918 - 1933, München 1954
- Die Länderkonferenz, in: Der deutsche Süden, 3.Jg., Nr. 2, 1928

- Schwend, Karl Ein Mann des Rechts - in memoriam
Heinrich Held, Regensburg 1958
- Senger, Gerhard Die Politik der Deutschen Zentrums-
partei zur Frage Reich und Länder,
1918 - 1928, in: Hamburgische
Universität, Abhandlungen und Mit-
teilungen aus dem Seminar für öffent-
liches Recht, Heft 27, Hamburg 1932
- Severing, Carl Einheitsstaat und Reichsverfassung,
in: Jahrbuch der deutschen Sozial-
demokratie, 1928
- Mein Lebensweg, Bd. 2, Köln 1950
- Smelin, Hans Warum ist der Reichsverfassungsentwurf
für uns Süddeutsche unannehmbar,
Giessen 1919
- Smend, Rudolf Die politische Gewalt im Verfassungs-
staat und das Problem der Staatsreform.
Festgabe für Wilhelm Kahl,
Tübingen 1923
- Verfassung und Verfassungsrecht,
München - Leipzig 1928
- Ungeschriebenes Verfassungsrecht im
monarchischen Bundesstaat, Festgabe für
Otto Mayer, Tübingen 1916
- Sommer, Karl Bundesstaat - Einheitsstaat und die Höhe
der öffentlichen Ausgaben. Unter
besonderer Berücksichtigung der Verhält-
nisse in Preußen, Bayern und Sachsen,
München 1928
- Das zweite Wunder der Rentenmark, in:
Regensburger Anzeiger, Nr. 85 vom
26.3.1931
- Der billigere Einheitsstaat,
München 1929
- Landtagswahlen und Reichsreform, in:
Münchener Zeitung, Nr. 110 vom 22.4.1932
- Nord und Süd, in: Bayerischer Kurier,
Nr. 324 vom 6.12.1929
- Vorschläge für eine Reichsreform, in:
Bayerische Verwaltungsblätter, 78.Jg.,
Heft 22, 1930
- Stampfer, Friedrich Die vierzehn Jahre der ersten deutschen
Republik, 3.Aufl., Hamburg 1952

- Stegerwald, Adam Zusammenbruch und Wiederaufbau,
Berlin 1922
- Stier-Somlo, Fritz Die Verfassung des Deutschen Reiches
vom 11. August 1919, 3. Aufl., Bonn 1925
- Deutsches Reichs- und Landesstaats-
recht, Bd. I, Berlin 1924
- Thierauf, Hans Der Finanzausgleich in der Weimarer
Republik, Diss. Würzburg 1961.
- Thilo, Ulrich Die militärrechtliche Sonderstellung
Bayerns unter der Weimarer Verfassung,
in: Wissenschaftliche Beiträge zu
aktuellen Fragen, Heft 5, Berlin 1933
- Thoma, Richard Die Forderungen des Einheitsstaates,
Heidelberger Universitätsreden 3,
Heidelberg 1928
- Deutsche Verfassungsprobleme, in:
Annalen für soziale Politik und
Gesetzgebung, Bd. 6, Berlin 1919
- Treue, Wälfgang Deutsche Parteiprogramme 1861 - 1961,
3. Aufl., Göttingen 1961
- Triepel, Heinrich Die Hegemonie, Stuttgart 1938
- Zweierlei Föderalismus, in:
Süddeutsche Juristenzeitung, 2. Jg., 1947
- Unitarismus und Föderalismus im
Deutschen Reich. Eine staatsrechtliche
und politische Studie, Tübingen 1907
- Streitigkeiten zwischen Reich und
Ländern, Festgabe der Berliner Juristi-
schen Fakultät für Wilhelm Kahl,
Tübingen 1923
- Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen
Reichsverfassung, in: Archiv des
öffentlichen Rechts, Bd. 39, 1919/20
- Der Föderalismus und die Revision der
Weimarer Verfassung, in: Zeitschrift
für Politik, Bd. 14, Berlin 1925
- Die Kompetenzen des Bundesstaates und
die geschriebene Verfassung. Staats-
rechtliche Abhandlungen, Festgabe für
Laband, 2. Bd., Tübingen 1908

- | | |
|---|---|
| Troitzsch, Ulrich | Zur Vereinheitlichung der Reichsverfassung, in: Deutsch-akademische Schriften, 22, Marburg/Lahn 1928 |
| Venator, Hans | Unitarismus und Föderalismus im deutschen Verfassungsleben mit besonderer Berücksichtigung der Verfassung von 1919, Berlin - Leipzig 1921 |
| Verfassungsausschuß der Länderkonferenz | Beratungsunterlagen 1928, hrsg. vom Reichsministerium des Innern, Berlin 1932 |
| Vogel, Walter | Deutsche Reichsgliederung und Reichsreform in Vergangenheit und Gegenwart, Leipzig und Berlin 1932 |
| Vogelsang, Thilo | In memoriam Heinrich Held, in: Südwestdeutsche Union, Nr. 45, 1940 |
| - | Das Verhältnis Bayerns zum Reiche in den letzten Monaten der Weimarer Zeit (Juni 1932 - Januar 1933), in: Bayern Staat und Kirche, Mchn. 1961 |
| Wahl, Adalbert | Unitarismus und Föderalismus, in: Süddeutsche Monatshefte, März 1932 |
| Waldecker, Ludwig | Das preußisch-deutsche Problem und die preußische Verfassung, Berlin 1922 |
| - | Reichseinheit und Reichsfinanzen. Nachdenkliche Kapitel für Juristen und Nichtjuristen über ein Problem deutscher Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, Tübingen 1916 |
| Weber, Max | Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, Gesammelte politische Schriften, 1. Aufl., München 1921 |
| Welser, Hubert Frhr v. | Wer schafft den Einheitsstaat, in: Reich und Länder, 4. Jg., Heft 5/6, 1930 |
| Wannsee, Hans v. | Ministerpräsident Dr. Held, in: Deutsche Handelsware, Jg. 20, Nr. 22, 1932 |
| Westarp, Kuno Graf v. | Zur Verfassungsreform, in: Preußische Jahrbücher, Bd. 232, H. 2, 1933 |

- Winkler, Hans Joachim Die Weimarer Demokratie. Eine politische Analyse der Verfassung und der Wirklichkeit, in: Zur Politik und Zeitgeschichte, 12/13, Berlin 1963
- Wittmayer, Leo Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1922
- Reichsverfassung und Politik, in: Recht und Staat, Heft 24, Tübingen 1923
- Rückblicke auf acht Jahre Weimarer Verfassung, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, 6. Jg., 1927
- Zahn, Friedrich Bayern und die Reichseinheit, München 1925
- Zarden, Arthur Die Ziele der Finanzreform in: Vierteljahresschrift für Steuer- und Finanzrecht, 5. Jg., Berlin 1931
- Zimmermann, Werner Bayern und das Reich 1919 - 1923, Der bayerische Föderalismus zwischen Revolution und Reaktion, München 1953
Gabriel
- Zorn, Rudolf Reich und Einzelstaaten im deutschen Staatsbau der Zukunft, in: Der Tag, Nr. 29 vom 11.2.1919
- Die alte und die neue Reichsverfassung. Kritische Betrachtungen, Berlin 1924

Lebenslauf

Ich, Erika Maria Schnitzer wurde geboren am 28. September 1941 in Nördlingen/Bayern als Tochter des nachmaligen Forstmeisters Eduard Schnitzer - seit 1941 in Rußland verschollen - und dessen Ehefrau Maria, geb. Spitzer.

Nach vierjährigem Besuch der Volksschule in Trugenhofen, Kr. Heidenheim/Brenz, kam ich als Internatsschülerin an das staatl. anerkannte Private Realgymnasium der Heimschule Wald/Hohenzollern, wo ich bis zur Mittleren Reife verblieb.

Zu dieser Zeit erhielt ich durch die NCWC einen einjährigen Studienaufenthalt in den USA. Ab September 1957 besuchte ich die Georgetown Visitation High School in Washington, D.C.

Im nächsten Jahr begann ich mein Studium -ebenfalls in Washington - an der Georgetown University (School of Foreign Service), wo ich 1960 die Schlußprüfung des 2. Studienjahres ablegte.

Anschließend machte ich von der seitens der Georgetown Universität möglichen Beurlaubung nach Europa für das 3. Studienjahr Gebrauch. Auf Grund einer Sondergenehmigung des Bayer. Kultusministeriums konnte ich mich für das Sommersemester 1960 an der Universität Erlangen immatrikulieren für Phil. und Jura. Im Oktober des gleichen Jahres legte ich in München das Zusatzabitur (Ergänzungsprüfung) ab.

Ein Stipendium der spanischen Regierung erlaubte mir dann ein einjähriges Studium an der Universität Madrid (Jahreskurs 1960/61).

Im Herbst 1961 kehrte ich nochmals in die USA zurück,

wo ich im darauffolgenden Jahr an der Georgetown Universität den B.S.F.S. (Bachelor of Science in Foreign Service) erwarb.

Von November 1962 an studierte ich an den Universitäten München und Erlangen-Nürnberg Geschichte, Politische Wissenschaften und Amerikanistik.

Das Große Latinum legte ich im April 1964 ab. Im Oktober 1966 unterzog ich mich der fachlichen Prüfung für das Lehramt an Realschulen.

Offsetdruck-Fotodruck

J. Hogl, 852 Erlangen, Hauptstr. 109, (Nähe Martin-Luther-Platz) Tel. 22990
